

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ และการปฏิบัติงาน การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่มีผู้ทำการวิจัยไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดด้านการจัดการงบประมาณ
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน
6. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
7. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผล
8. โครงสร้างองค์กรและการบริหาร
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดด้านการจัดการงบประมาณ

1.1 ความหมายงบประมาณ

คำว่า “งบประมาณ” ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Budget” มาจากคำภาษาฝรั่งเศสโบราณว่า “bougette” รากศัพท์เดิมหมายถึงกระเป๋าหรือถุงของรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีคลัง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ของกษัตริย์ใช้บรรจุเอกสารต่าง ๆ ที่แสดงถึงความต้องการของประเทศและทรัพยากรที่มีอยู่ และต่อมาถึงปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ไพศาล ชัยมงคล (2526 อ้างถึงในอารีลักษณ์ โสภางษ์, 2545) ให้ความหมายว่า งบประมาณคือเอกสารอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอรายจ่ายเพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ) และมีตัวเลขแนบอยู่ทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (2528 อ้างถึงในนงนุช ฤทธิศร, 2545) ให้ความหมายว่า งบประมาณ (Budget) เป็นแผนที่ครอบคลุมทุก ๆ ขั้นตอน และลักษณะของการปฏิบัติงานสำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดแน่นอนลงไป ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการถึง นโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร (หน่วยงาน/รัฐบาล) เนื่องจากนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายเหล่านี้ครอบคลุมทั้งระดับที่ใช้สำหรับองค์กรทั้งองค์กรและหน่วยงาน ซึ่งเป็นส่วนประกอบขององค์กรนั้น งบประมาณองค์กรจึงประกอบด้วยงบประมาณย่อย ๆ ของหน่วยงานย่อยอื่น ๆ รวมกันเข้าเป็นภาพรวมยอดของงบประมาณทั้งหมด

ประธาน กองทุนศึกษากร (2529 อ้างถึงในนาฏชดา อริญนารถ, 2542) ให้ความหมายงบประมาณ หมายถึง แผนหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งแสดงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินหรือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

มงคล ดอนขวา (2540) กล่าวว่า งบประมาณ คือ แผนทางการคลังของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นประจำปี เพื่อแสดงรายรับรายจ่ายของรัฐบาลตามโครงการต่าง ๆ

Thomas D. Lynch (1979 อ้างถึงใน พิมลจรรย นามวัฒน์, 2528) ให้ความหมายว่า งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่าง ๆ (Program) ที่กำหนดนั้นมีการประมาณทรัพยากรที่มีค่าและต้องการที่จะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีต และความต้องการที่จะทำในอนาคต

ณรงค์ สักพันโรจน์ (2537 อ้างถึงในนงนุช ฤทธิศร, 2545) ให้ความหมายงบประมาณจะแตกต่างออกไปบ้างตามกาลเวลาและลักษณะการให้ความหมายของนักวิชาการในแต่ละด้าน ซึ่งมองงบประมาณในแต่ละด้านที่ไม่เหมือนกัน นักเศรษฐศาสตร์จะมองงบประมาณในลักษณะของการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด นักบริหารจะมองงบประมาณในลักษณะของกระบวนการหรือการบริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยบรรลุปเป้าหมายของแผนที่วางไว้ นักการเมืองจะมองในลักษณะของการมุ่งให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ฯลฯ

Frank P. Sherwood (1964 อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนาพันธ์, 2544) ให้ความหมายงบประมาณไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาที่กำหนด แผนนี้จะรวมถึงการประมาณการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การอนุมัติ และ (3) การบริหาร

เชิดชัย มีคำ (2538) งบประมาณ หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับรายจ่ายซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "budget" หรือ จะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า งบประมาณหมายถึง แผนงานทางการเงินของรัฐบาลที่แสดงออกเป็นเอกสาร โดยประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายในรูปของจำนวนเงินที่จะดำเนินในปีงบประมาณหนึ่ง

บุญเสริม วิมุกตะนันท์ (2540) ให้ความหมายงบประมาณ คือ การจัดทำแผนการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมตัวเลขสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในภายหน้าโดยอาจทำเป็นแผนงานระยะเวลาคือประมาณ 3 - 5 ปี และแผนระยะสั้นสำหรับเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี โดยแบ่งเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส

จรัสศรี จุฑาจินดาเขต (2542) ให้ความหมายว่า งบประมาณคือ เครื่องมือที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงานและควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยกระบวนการงบประมาณ

จากความหมายหลาย ๆ ทศนะของนักวิชาการ พอที่จะสรุปได้ว่า งบประมาณหมายถึงการแผนล่วงหน้าสำหรับการใช้จ่ายเงิน โดยมีการกำหนดระยะเวลาการใช้จ่ายเงินที่แน่นอน และเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงนโยบายของผู้บริหารในการดำเนินงานและควบคุม ในการใช้จ่ายเงินตามกระบวนการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

1.2 ความสำคัญของงบประมาณ

ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินต่อการบริหารงานของรัฐบาลในปัจจุบันมีอยู่มากมาย เพราะรัฐบาลสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสนองวัตถุประสงค์ต่าง ๆ จึงสามารถกล่าวได้ว่า งบประมาณมีความสำคัญหลายประการคือ (ไพศาล ชัยมงคล อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2535)

1) รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการคลังของประเทศ งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้แผนดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเงินการคลังของประเทศ

2) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไม่เพียงแต่ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเท่านั้น แต่รัฐบาลอาจใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือส่งเสริมเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างดียิ่งด้วย ทั้งนี้โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็ผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3) ใช้ตรวจสอบและควบคุมการบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ทราบอยู่เสมอถึงการบริหารงานของรัฐบาล โดยศึกษาจากรายงานการคลังและรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันจะเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหารได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นในการดำเนินงานตามนโยบายของตน

4) เป็นเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังและมีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการจัดการและควบคุมการบริหารของรัฐ งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประสานงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน และยังทำให้แผนงานทั้งหลายของรัฐบาลเป็นไปตามทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศ

5) การประชาสัมพันธ์ งบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงแผนงานและบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน งบประมาณจะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายและผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งผลก็คือทำให้ประชาชนเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงานของรัฐบาล และให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาล สิ่งนี้เป็นเรื่องที่สำคัญในการปกครองระบบประชาธิปไตย

มงคล คอนขวา (2540) กล่าวว่า ความสำคัญของงบประมาณเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงแนวนโยบายในการดำเนินงานของรัฐบาลว่ามีแนวโน้มเน้นหนักไปทางด้านใด เป็นเครื่องมือในการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเพราะงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลมีจำนวนมากเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหารและเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ณรงค์ สักพันโรจน์ (2537) ได้กล่าวไว้ว่า งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่หลายประการ รัฐบาลสามารถนำเองงบประมาณแผ่นดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังต่อไปนี้

1) ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถจัดงานต่าง ๆ ทุกงานที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการไว้ในงบประมาณ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและตามกำลังเงินที่มีอยู่และให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในงบประมาณนั้น โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันตามแผนงานที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

2) ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณเป็นรายจ่ายจำนวนมหาศาล การใช้จ่ายของรัฐบาลหากใช้จ่ายให้ดีและถูกต้องจะสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมหาศาลโดยรัฐบาลต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและไปสู่โครงการที่จำเป็น และเป็นโครงการในด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

3) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศมีจำกัด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรหรือใช้จ่ายทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการวางแผนในแต่ละด้านว่าจะจัดสรรไปด้านใดเท่าไร และนานเท่าไร และมีการวางแผนการปฏิบัติงานการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นด้วย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4) เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ของประชาชน โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณไปสู่จุดที่ช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น จัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภค ถนนหนทางไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถใช้ขนส่งผลิตผลของตนเองออกขายสู่ภายนอกได้ เพื่อจะได้ราคาผลผลิตดีขึ้น ทำให้รายได้สูงขึ้น เป็นต้น

5) รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ เช่น ในสภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณโดยการเก็บเงินภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลให้มีรายรับงบประมาณมากกว่ารายจ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะใช้จ่ายออกไป เพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดในประเทศมีปริมาณเงินน้อยลง ซึ่งจะเป็นวิธีขจัดปัญหาภาวะเงินเฟ้อลงได้ทางหนึ่ง และในทางตรงข้ามในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศมีภาวะฝืด รัฐบาลก็สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่จะให้มีการใช้จ่ายที่สูงกว่างบประมาณรายรับที่รัฐบาลเก็บเข้ามาจากการเก็บภาษีอากร และรายได้ทางอื่น ๆ ของรัฐบาล เพื่อให้ปริมาณเงินในท้องตลาดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเป็นวิธีการขจัดปัญหาภาวะเงินฝืดลงได้ทางหนึ่ง

6) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลดำเนินการให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เนื่องจากงบประมาณเป็นที่รวมทั้งหมดของงานและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีว่ามีงานอะไรบ้างที่รัฐบาลจะดำเนินงานแต่ละด้านอย่างไร ดังนั้น รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสารงบประมาณที่แสดงถึงงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะทำให้แก่ประชาชน โดยการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาล ด้วยการเสียภาษีอากรอย่างเต็มใจและศรัทธาในผลงานของรัฐบาล

จากหลาย ๆ ทักษะของนักวิชาการ พอที่จะสรุปได้ว่างบประมาณ มีความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ คือ

1) เป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยให้มีการปฏิบัติงานสอดคล้องกับแผนที่วางไว้ เพื่อป้องกันการรั่วไหลทางการเงิน และเพื่อให้การปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

- 2) เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพได้ประโยชน์สูงสุด
- 3) เป็นเครื่องมือก่อให้เกิดการพัฒนา
- 4) เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานที่รัฐบาลดำเนินการให้แก่ผู้ใช้บริการเข้าใจถึงกระบวนการและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน

1.3 ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนที่ดีและส่วนที่เสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการทำงบประมาณเป้าหมาย และนโยบายในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ หากในการจัดทำงบประมาณขาดหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแล้ว การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้จากการเก็บภาษีจากรายการก็ย่อมเป็นไปได้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งยังทำให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดีเท่าที่ควร (บวร ประพตติ, 2521)

งบประมาณที่ดีต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้คือ (ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อ้างถึงในเกรียงศักดิ์ เชื้อวียง, 2535)

- 1) หลักการคาดการณ์ไกล (Foresight) หมายความว่า จะทำอะไร จะใช้เงินในปีใดเท่าใดต้องคิดวางแผนไว้ ไม่ใช่จะทำก็ทำ ต้องการใช้เงินเท่าใดก็เพียงหาเงินโดยไม่คำนึงถึงว่ามีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่
- 2) หลักประชาธิปไตย (Democracy) หมายความว่า จะต้องให้ราษฎรเจ้าของเงินได้รู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งเงินได้และเงินจ่าย
- 3) หลักดุลยภาพ (Balance) หมายความว่า งบประมาณจะต้องสมดุลกัน แต่ไม่ได้หมายความว่ารายได้รายจ่ายจะต้องเท่ากันทุกปี บางปีก็อาจขาดดุล แต่ก็ต้องพยายามให้เกินดุลบ้างมิฉะนั้นจะมีหนี้สินล้นพ้นตัว
- 4) หลักสวัสดิประโยชน์ (Utility) หมายความว่า ต้องคำนึงถึงประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต จึงต้องให้มีรายจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นสัดส่วน เหมาะสมกับรายจ่ายประจำปี
- 5) หลักความยุติธรรม (Equity) หมายความว่า ต้องให้มีความยุติธรรมทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย เช่น กรณีในส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องให้ยุติธรรมที่สุด คนที่มีรายได้มากย่อมต้องเสียภาษีมากกว่าคนที่มิรายได้น้อย เป็นต้น

6) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายความว่า หลักนี้เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่ายที่ส่วนราชการผู้ที่มีหน้าที่จะต้องระมัดระวังสอดส่องให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

นอกจากนี้ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะที่ดีของงบประมาณแผ่นดิน สรุปได้ดังนี้ (ไพศาล ชัยมงคล อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เชื้อวียง, 2535)

- 1) จะต้องเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่าถ้าปล่อยให้งบประมาณแผ่นดินกระจายไปเป็นส่วนตัว โดยไม่นำมารวมพิจารณาเป็นแผนงานทางการคลังของชาติอย่างแท้จริงแล้ว การที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าก็ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่ถ้ารวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกันคือ เป็นแผน

งบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญ ก่อนหลัง หรือมากน้อยของงาน ได้อย่างถูกต้องตรงกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

2) จะต้องยึดหลักพัฒนา การจัดเตรียมงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องยึดหลักพัฒนา กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่นำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างเต็มที่ รัฐบาลจะต้อง ระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณประจํามากเกินควร และในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายใน งบประมาณการลงทุนมากที่สุดที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้นก่อให้เกิดการสะสมทุนอัน จำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับงบประมาณรายจ่ายก็เช่นเดียวกันย่อมยึดถือหลักการพัฒนาไว้เป็น สำคัญ เพราะรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บในรูปภาษีอากรและอื่น ๆ รวมทั้งเงินกู้ยืมมาจากเงินของประชาชน ซึ่งรัฐบาล มีอำนาจเรียกเก็บได้ตามกฎหมาย ถ้าไม่ถือหลักพัฒนาแล้วการจัดเก็บภาษีอากรก็อาจเป็นการบั่นทอนความ เจริญก้าวหน้าซึ่งเป็นผลเสียต่อส่วนรวมของประเทศ

3) จะต้องยึดถือหลักประหยัด หมายความว่า จะต้องพยายามให้การใช้จ่ายตามโครงการ ต่าง ๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้การใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายในทาง ฟุ่มเฟือยและเป็นการประหยัดทั้งในด้านงบประมาณรายจ่ายและรายรับ

4) จะต้องมียุทธศาสตร์เหมาะสม โดยทั่วไประยะเวลาของงบประมาณจะมีกำหนดระยะเวลา หนึ่งปีซึ่งเรียกว่าปีการคลัง หรือปีงบประมาณ (Fiscal year) แต่บางประเทศทำงบประมาณปีละ 2 ครั้ง หรือ บางประเทศทำงบประมาณครั้งละ 2 ปี ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

นอกจากหลักการหรือคุณลักษณะสำคัญ ๆ ของงบประมาณที่ดีดังกล่าวแล้ว งบประมาณควร จะประกอบด้วยคุณลักษณะต่าง ๆ คือ (1) จะต้องมีความชัดเจน และ (2) จะต้องมีความถูกต้องเชื่อถือได้ และ ลักษณะที่ดีของงบประมาณต้องเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน งบประมาณที่ดีควรจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ณรงค์ สักพันโรจน์, 2537)

1) มีลักษณะเป็นศูนย์รวมของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ปกติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ แผ่นดินทั้งหมดควรจะใช้จ่ายและพิจารณาจากศูนย์หรือแหล่งเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการพิจารณา เปรียบเทียบการใช้จ่ายในแต่ละรายการหรือทุกโครงการว่ามีความสำคัญและจำเป็นมากน้อยกว่ากัน หาก รายการหรือโครงการใดมีความสำคัญและจำเป็นมากกว่า รายการหรือโครงการนั้น ๆ ก็ควรได้รับการจัดสรร งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อความ ยุติธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่รายการและโครงการต่าง ๆ ที่ควรมี สิทธิเท่า ๆ กันในการเสนอเข้ารับการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ และเพื่อให้มีการประสานงานและโครงการ เข้าด้วยกันป้องกันมิให้มีการทำงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน อันจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ อย่างจำกัด ดังนั้น จึงไม่ควรแยกการพิจารณางบประมาณแผ่นดินไว้ในหลาย ๆ จุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดการพิจารณา ที่แตกต่างกัน และเกิดความไม่ยุติธรรมจากการพิจารณาการจัดสรรเงินงบประมาณในการพิจารณาความจำเป็น และความสำคัญของงานและโครงการต่าง ๆ

2) มีลักษณะหลักพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ งบประมาณที่ดีควรจะต้องดำเนินการจัดสรรโดย ยึดหลักการพัฒนาประเทศในด้านใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่ารายได้ที่จะจัดเก็บมา เพื่อให้การใช้จ่ายเงิน หมุนเวียนที่มีอยู่ในตลาดนั้นอยู่ในระดับที่ไม่หดตัวจนเกินไป ทั้งยังเป็นการก่อให้เกิดอำนาจซื้อและมีอัตราการ บริโภคมากขึ้นโดยการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเท่ากับเป็นการกู่ภาวะเศรษฐกิจในระยะหนึ่งให้ดีขึ้นมาบ้าง

และถ้ามีการใช้เงินจากงบประมาณในลักษณะที่ถูกต้องตรงกับเวลาที่ต้องการแล้วก็จะเกิดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของภาวะเศรษฐกิจขึ้นโดยทั่ว ๆ ไป ในส่วนของเอกชนก็จะเริ่มมีอัตราการใช้จ่ายและการลงทุนมากขึ้นเองทำให้ภาวะเศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวขึ้นมาสู่ดุลยภาพของการพัฒนาได้อีก ในทางตรงกันข้ามเมื่อประเทศสามารถผลิตสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศได้เป็นจำนวนมากภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองจนกระทั่งรายได้ทั่วไปที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดกำลังซื้อเกินกว่าสินค้าและบริการที่จะสนองความต้องการได้ทันที ภาวะเงินเฟ้อก็อาจจะเกิดขึ้น ในขณะนั้นระดับเศรษฐกิจก็จะมีเงินที่หมุนเวียนและเงินตราต่างประเทศมากเกินไป การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเหนี่ยวนำกำลังเงินที่หมุนเวียนอยู่ตามนโยบายการคลังก็อาจจะทำได้ โดยควบคุมให้มีการใช้จ่ายแต่น้อย แต่ขณะเดียวกันให้มีการเก็บภาษีและการกู้เงินมากขึ้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่างบประมาณแผ่นดินนั้นไม่เพียงแต่เป็นการใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนหรือเหนี่ยวนำภาวะเศรษฐกิจที่เสียหลัก เกิดแรงเหวี่ยงไปในทางสมดุลภาพได้ในระยะหนึ่งอีกด้วย

3) มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่างๆ เอกชนโดยทั่วไปแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายแตกต่างออกจากกันไปบ้างก็ตาม ธรรมชาติในการดำเนินงานก็ย่อมจะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในการดำเนินงาน เพื่อให้ได้ผลตามที่ได้วางโครงการไว้ กิจกรรมของเอกชนซึ่งต้องอาศัยปัจจัยในการผลิต เช่น เงินทุน ที่ดิน แรงงาน และการจัดการนั้นเป็นตัวอย่างอันดีที่จะให้เห็นว่างานของรัฐบาลจะต้องอาศัยปัจจัยในการทำงานต่าง ๆ เหล่านั้นเหมือนกัน

4) มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการสอดส่องดูแลการบริหารราชการในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนย่อมมีหน้าที่ที่จะกำหนดนโยบายและตรวจสอบผลงานที่ได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารรับไปดำเนินการ และประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศและผู้เสียภาษีอากรก็ย่อมจะต้องช่วยกันรับรู้ดูแลการใช้จ่ายเงินที่ตนได้เสียสละไปเพื่อการบริหารประเทศ และระบบสังคมที่ตนเป็นเจ้าของและต้องอาศัยอยู่ โอกาสที่รัฐสภาหรือประชาชนจะได้พิจารณาวินิจฉัยงานต่าง ๆ ของราชการแผ่นดินตลอดจนงานพัฒนาประเทศในรอบปีหนึ่ง ๆ นั้น ย่อมพิจารณาได้จากแผนงบประมาณประจำปีที่จะแยกให้เห็นว่ามีรายละเอียดงานต่าง ๆ ของรัฐบาลพร้อมด้วยการนำเงินของแผ่นดินไปใช้จ่ายตามรายการต่าง ๆ เหล่านั้น แต่อย่างไรก็ดีในประเทศที่ประชาชนยังไม่คุ้นกับการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว งบประมาณก็ยังคงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะแสดงให้ประชาชนและรัฐสภาได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารราชการ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจ และสนใจในการที่จะช่วยกันดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดความสมดุลในระบบการปกครองด้วย เพราะการดูแลการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำ และการดูแลแผนงบประมาณจะช่วยให้เข้าใจได้ง่าย และเห็นรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างพอเพียงทีเดียว

5) มีลักษณะเป็นงบประมาณที่มีระยะดำเนินการที่เหมาะสม ตามปกติงบประมาณที่ดีนั้นควรมีระยะเวลาของงบประมาณ (ปีงบประมาณ) ให้เหมาะสมตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศไม่สั้นไปหรือยาวไป โดยคำนึงถึงดุลการผลิต การหมุนเวียนและผลทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ประเทศไทยมีระยะเวลาดังงบประมาณ 1 ปี เช่นเดียวกับประเทศอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมัน ส่วนประเทศอิหร่านมีระยะเวลาดังงบประมาณ 2 ปี

6) มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัดในการใช้งบประมาณ ควรพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือยทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

7) มีลักษณะชัดเจน งบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญของแต่ละโครงการได้ดี ไม่คลุมเครือ ซึ่งง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำโครงการไปปฏิบัติด้วย

8) มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลขและรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ หากงบประมาณมีข้อบกพร่องในด้านความถูกต้อง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากความผิดพลาดหรือไม่รอบคอบก็ตามที อาจเกิดผลเสียหายนั่นได้และต่อไปงบประมาณอาจไม่ได้รับความเชื่อถือได้

9) จะต้องเปิดเผยได้ งบประมาณที่ดีจะต้องมีลักษณะที่สามารถจะเปิดเผยให้แก่สาธารณชนหรือผู้เกี่ยวข้องทราบได้ไม่ถือเป็นความลับ เพราะการเปิดเผยได้แสดงถึงความบริสุทธิ์และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในแง่ของการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อีกด้วย

10) มีความยืดหยุ่น งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น หากจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดขยับไม่ได้จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะลักษณะของการใช้งบประมาณเป็นการวางแผนการทำงานในอนาคต จากการศึกษาสถิติในอดีตจนถึงปัจจุบัน และพิจารณาความจำเป็นซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งเรื่องของอนาคตอาจจะมีโอกาสผิดพลาดได้บ้าง จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดทำงบประมาณที่สามารถยืดหยุ่นได้

11) งบประมาณที่ดีจะต้องมีความเชื่อถือได้ ในแง่ของความบริสุทธิ์ ไม่มีการทุจริต ซึ่งผลที่ได้จะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ ประหยัด และตรงตามวัตถุประสงค์

12) งบประมาณที่ดีจะต้องไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่งบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะที่ดีของงบประมาณควรจะเป็นที่รวมของเรื่องเงินของแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งเป็นแนวคิดที่ดี แต่สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะพยายามจัดให้งบประมาณเป็นที่รวมรายรับรายจ่ายของประเทศทั้งหมดแล้วก็ตาม รัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นพิเศษออกไปอีก ดังนั้น ในด้านการคลังของรัฐบาล นอกจากจะมีเรื่องการเงินในงบประมาณแล้วยังมีการจัดเงินนอกงบประมาณอีก เพื่อใช้ในกรณีจำเป็นต่าง ๆ นอกเหนือจากที่ระบุในงบประมาณเรียกว่า เงินงบพิเศษ ซึ่งมีอยู่หลายงบด้วยกัน เช่น งบเงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของรัฐบาลวิสาหกิจ เงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

จากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงว่าลักษณะที่ดีของงบประมาณไว้นั้น พอที่จะสรุปได้ว่าลักษณะที่ดีของงบประมาณในการศึกษารั้วนี้ ควรประกอบด้วย

- 1) หลักการคาดการณ์ไกล ต้องคิดวางแผน
- 2) หลักประชาธิปไตย เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม คือร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมมือ
- 3) หลักความยุติธรรม ทั้งองค์กร
- 4) หลักความถูกต้อง เชื่อถือได้ เปิดเผย โปร่งใส

1.4 วงจรงบประมาณ

คำว่าวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณรายรับ การจัดตั้งงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการรายงานผล การใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นสุดการใช้จ่ายงบประมาณในปีนั้น ๆ ซึ่งจะเกี่ยวพันกับทุกส่วนราชการตั้งแต่หน่วยงานปฏิบัติในภาคสนามจนถึงรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานสูงสุดที่จะอนุมัติงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลว่าเป็นการใช้จ่ายที่ถูกต้อง ซึ่งหากไม่มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว รัฐบาลจะไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณโดยเด็ดขาด มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย วงจรงบประมาณเป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับงบประมาณแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนดังนี้ (ณรงค์ สักพันธ์โรจน์, 2537)

1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) หมายถึง การจัดเตรียมงบประมาณทั้ง 2 ด้าน คือวงเงินงบประมาณรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำหรับงบประมาณรายรับซึ่งจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณรายจ่ายต่อไป จะถูกกำหนดขึ้นโดย 4 หน่วยราชการ คือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการจัดสรรวงเงินงบประมาณรายจ่ายภายในกรมแต่ละกระทรวง ให้กรมจัดทำรายละเอียดงบประมาณของตนเองตามความเหมาะสมตามวงเงินงบประมาณที่กระทรวงแจ้งให้แต่ละกรมทราบ และกระทรวงรวบรวมส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณา เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจัดเตรียมและเสนอขอมา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะวิเคราะหัดัดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอขึ้นมาได้ แต่จะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณที่เสนอขอขึ้นมา ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณา 3 วาระ คือ วาระแรก จะเป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ารับก็ตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขึ้นแต่ถ้าไม่รับรัฐบาลต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาลและให้มีการจัดตั้งใหม่ วาระที่สอง คือการพิจารณาในรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา และวาระที่สามเป็นการพิจารณาอนุมัติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตราเป็นกฎหมายหรือไม่ เมื่อสภาพิจารณาและผ่าน 3 วาระแล้ว จึงประกาศเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ต่อไป

3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน / งานที่ฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติงบประมาณใช้จ่ายจากรัฐสภา เพื่อป้องกันการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินโดยวิธีการอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน รวมตลอดถึงการรายงานผลงานต่าง ๆ ที่ได้ใช้งบประมาณเพื่องานนั้น ๆ

1.5 ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

การงบประมาณถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญขององค์กร ที่จะทำให้การบริหารงานในทุก ๆ ด้านดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา กับกระแสการเปลี่ยนแปลงสังคมโลกเป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ความล่าช้า ความไม่สะดวก และคุณภาพการบริการของรัฐ เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกประเทศต้องเร่งปรับปรุงอย่างเร่งด่วน การบริหาร

งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

Martin Kriesberg (1965 อ้างถึงใน จีระ ประทีป, 2525) ได้รวบรวมอุปสรรคด้านการบริหารที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยไว้ดังนี้

- 1) องค์การบริหารที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำงานด้านพัฒนา ไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและเพื่อประชาชนอย่างพอเพียง
- 2) การประเมินทรัพยากรธรรมชาติ และอัตราค่าจ้างคนที่ต้องการกับที่มีอยู่ยังทำไม่ได้ดี แผนและโครงการจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง
- 3) หน่วยงานไม่อาจทำงานตามแผน ขั้นตอนและขอบเขตของค่าใช้จ่ายที่งบประมาณไว้ได้จึงมักมีความคลุมเครือ ขั้นตอนของการทำงาน มิได้ใช้กำลังคน เครื่องใช้ และวัสดุต่าง ๆ อย่างที่กำหนดไว้ การบริหารการเงินมิได้มีการจัดทำอย่างถูกต้อง มิได้มีการทดสอบแผนในด้านความเป็นไปได้ทางการบริหาร
- 4) ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเดียวกันและระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทในการวางแผนและบริหารโครงการ
- 5) หน่วยงานส่วนกลางไม่ยอมมอบหมายความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่อยู่ในสนาม ทำให้งานช้ากว่าและขาดประสิทธิภาพ
- 6) องค์การกลางที่ทำการวางแผนจัดสรรงบประมาณ บุคลากร การบริหาร และการดำเนินการต่าง ๆ ยังขาดแคลน

ไพศาล ชัยมงคล (2526) ได้ศึกษาถึงปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า ซึ่งมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ
- 2) การใช้ประโยชน์จากเงินประจำงวดเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารและการปฏิบัติงานยังไม่สมบูรณ์
- 3) การขาดความเข้าใจตรงกันระหว่างหน่วยงาน
- 4) เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติยังไม่เข้าใจระเบียบและวิธีปฏิบัติ และการตีความหมายไม่ชัดเจนตรงกัน ทำให้เกิดความผิดพลาด

ไกรยุทธ ธีรชยานันท์ (2528 อ้างถึงในนงนุช ฤทธิสร, 2545) ได้สรุปปัญหาหลักของการบริหารงบประมาณไว้ ดังนี้

- 1) การควบคุมการใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์
- 2) การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า
- 3) การอนุมัติฎีกาและการตรวจสอบล่าช้า
- 4) การประมาณการรายรับไม่ใกล้เคียงกับที่ได้รับจริง
- 5) ขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงิน ทำให้การใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามระยะเวลาที่กำหนด
- 6) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 7) บุคลากรขาดทักษะที่จำเป็นในการบริหารงบประมาณ

8) การใช้จ่ายเงินคิกระเบียบและผิดประเภท

ณรงค์ สักพันโรจน์ (2537) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณไว้ ดังนี้

1) ปัญหาด้านระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบันยังขาดความสมบูรณ์และมีปัญหาหลายประการที่ทำให้การบริหารงบประมาณไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ คือ

1.1 ปัญหาด้านเงินประจำงวด

(1) การใช้จ่ายเงินประจำงวดไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งเงินงบประมาณ

(2) ประจำงวดแต่อย่างใดทั้งสิ้น

(3) การขอเงินประจำงวดของส่วนราชการทำอย่างรีบด่วน จึงมักขาดรายละเอียดทำให้เสียเวลา

(4) การอนุมัติเงินประจำงวดช้า ทำให้ส่วนราชการจัดซื้อจัดหาในราคาที่ได้รับอนุมัติไม่ได้

(5) ราคามาตรฐานและราคาค่อหน่วยของสำนักงานงบประมาณที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัตินั้น มีการเปลี่ยนแปลงซ้ำ

1.2 ปัญหาด้านการใช้จ่ายเงิน

(1) มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับจะต้องปฏิบัติตามมากมาย ประกอบกับระเบียบและข้อบังคับ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม

(2) กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับมักจะตายตัว ไม่ยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการกระทำผิดระเบียบ ข้อบังคับโดยไม่เจตนาอยู่เสมอ มีขั้นตอนมาก ทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติ

(3) การอบรมเรื่องระเบียบ ข้อบังคับ และการใช้แบบฟอร์มให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจมีจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงมีความผิดพลาดบ่อย

1.3 ปัญหาด้านการตรวจสอบ

(1) การตรวจสอบต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ทำให้ยากแก่ผู้ตรวจสอบที่จะต้องรู้ให้ทั่วถึง

(2) กำลังเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่จะต้องถูกตรวจสอบ

(3) ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการที่จะถูกตรวจสอบ

2) ปัญหาด้านองค์กรงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

2.1 ขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน มักมีเรื่องการเมืองเข้ามาสอดแทรกเสมอ

2.2 รูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจนและไม่มีระบบที่แน่นอนชัดเจน

2.3 รูปแบบขององค์กรไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณ

2.4 ขาดการจัดองค์กรที่ดีตามทฤษฎีองค์กร และการบริหารงานที่ดี ซึ่งหลักการบริหารที่ดีนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารและหลักขององค์กร คือ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การกำกับดูแล เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่งบประมาณ สรุปได้ดังนี้

3.1 ศักยภาพหรือคุณภาพของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ขาดการมีวิจารณญาณที่ดี ขาดการมีความรู้รอบตัวในด้านต่าง ๆ

3.2 การจัดเจ้าหน้าที่งบประมาณไม่ตรงกับคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ทักษะของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ไม่เปิดกว้าง

3.3 การใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพทางการเงินอยู่ในวงจำกัด

3.4 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีศักยภาพสูง มีความสามารถสูง ทักษะที่ดี และเปิดกว้าง ยังมีปัญหาและอยู่ในวงจำกัดมาก

จะเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณแผ่นดิน จะมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในระดับประเทศ และระดับองค์กร ซึ่งหากต้องการหาแนวทางการพัฒนาเพื่อการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถสรุปได้ 3 ด้าน คือ

- 1) ปัญหาด้านระบบการบริหารงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน และเครื่องมือ
- 2) ปัญหาด้านองค์กรการบริหารงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับรูปแบบขององค์กร การจัดระบบการบริหารงานขององค์กร
- 3) ปัญหาด้านบุคลากร เกี่ยวข้องกับศักยภาพ ทักษะ ความรู้ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ด้านการงบประมาณ

1.6 ระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 สำนักงานงบประมาณ ได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณได้มีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัด งบประมาณแบบกำหนดสัดส่วนของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านและแต่ละกระทรวง ในลักษณะการวางแผนมหภาคผสมผสานกับการวิเคราะห์รายละเอียดค่าขอตั้งงบประมาณหน่วยงานภาครัฐ (Bottom – up process) โดยให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Top – down process) และให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐเจ้าของงบประมาณได้รับมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณมากขึ้น แต่ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ยังมีข้อจำกัดซึ่งเป็นอุปสรรคอยู่หลายประการ (ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544) คือ

- 1) เน้นรายการค่าใช้จ่ายมากกว่ามุ่งความสำเร็จของงาน (ผลผลิต ผลลัพธ์)
- 2) ขาดความเชื่อมโยงในการวางแผนทุกระดับ
- 3) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนปฏิบัติงานกับการจัดสรรงบประมาณ
- 4) ขาดการวางแผนการเงินล่วงหน้า
- 5) ขาดความครอบคลุมครบถ้วนทุกแหล่งเงิน

- 6) ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ
- 7) ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์

สำนักงานงบประมาณ ได้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณเพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและมีความเป็นธรรม โดยการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เพื่อเกื้อหนุนภารกิจของรัฐและก่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2545) ได้เปรียบเทียบระบบการบริหารงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Programming System : PBBS) กับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting : PBB) ดังแผนภาพที่ 1

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS)	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)
จุดเน้น - เน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการดำเนินงานไม่เน้นผลผลิต	- เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของการดำเนินงานความรับผิดชอบและความโปร่งใสของการดำเนินงาน
การวางแผน - เน้นแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดของแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ไม่เน้นผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับนโยบายของต้นสังกัดและของรัฐ	- เน้นแผนกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับนโยบายหน่วยงานและรัฐ
การจัดทำงบประมาณ - กำหนดวงเงินงบประมาณรายปี ใช้วิธีกำหนดเพิ่มจากปีที่ผ่านมา	- กำหนดวงเงินงบประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF)
การจัดสรรงบประมาณ - จัดสรรงบประมาณแยกตามรายการ (Line Item) รายละเอียดมาก งบประมาณจำแนกเป็น 7 หมวด 1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2. ค่าจ้างชั่วคราว 3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 4. ค่าสาธารณูปโภค 5. ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 6. เงินอุดหนุน 7. รายจ่ายอื่น ๆ กำหนดให้มีเงินประจำงวด 3 งวดงวดละ 4 เดือน	- จัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Grants) 4 ด้าน คือ 1. งบบุคลากร 2. งบดำเนินการ 3. งบลงทุน 4. งบอุดหนุน กำหนดให้มีเงินประจำงวด 4 งวดงวดละ 3 เดือน
การใช้จ่ายงบประมาณ - ใช้จ่ายตามรายการที่ได้รับอนุมัติ	- จ่ายตามกลยุทธ์ที่หน่วยงานร่วมกันพิจารณาคัดเลือกมาดำเนินการ

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBS)	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB)
ระบบบัญชี - ใช้ระบบบัญชีเงินสด (Cash Basis) มีบันทึกในบัญชีเมื่อมีการรับจ่ายเงินสด	- ใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) มีการบันทึกผู้ได้รับจัดสรรงบประมาณในฐานะเจ้าหนี้หรือลูกหนี้
การควบคุม - เน้นการตรวจก่อนจ่าย (Pre-Audit) - การควบคุมภายนอก	- เน้นการตรวจหลังจ่าย (Post - Audit) - การควบคุมภายใน
การรายงานผล - รายงานผลแยกย่อยเป็นรายโครงการ	- รายงานผลเป็นระยะ

ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบระบบงบประมาณแบบแผนงานกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
ที่มา : เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2545

กล่าวโดยสรุป งบประมาณเดิมหากแบ่งประเภทตามหน้าที่จะมีงบประมาณที่เน้นการควบคุมคือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budget) จะเน้นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างละเอียด แต่ไม่คำนึงถึงผลงานที่จะได้รับในการจ่ายงบประมาณนั้น ๆ มากนัก ส่วนงบประมาณเน้นการวางแผนคือ ระบบงบประมาณแบบแผนงาน การวางแผน การวางโครงการ การทำงานงบประมาณ (Planning Programming Budgeting System : PPBS) เป็นงบประมาณที่ดีในด้านหลักการ แต่นำมาปฏิบัติตามทฤษฎีได้ยากเพราะไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ ควบคุมรายละเอียดของการใช้จ่ายเงิน ทำให้ผู้บริหารไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานเท่าที่ควร และไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ได้

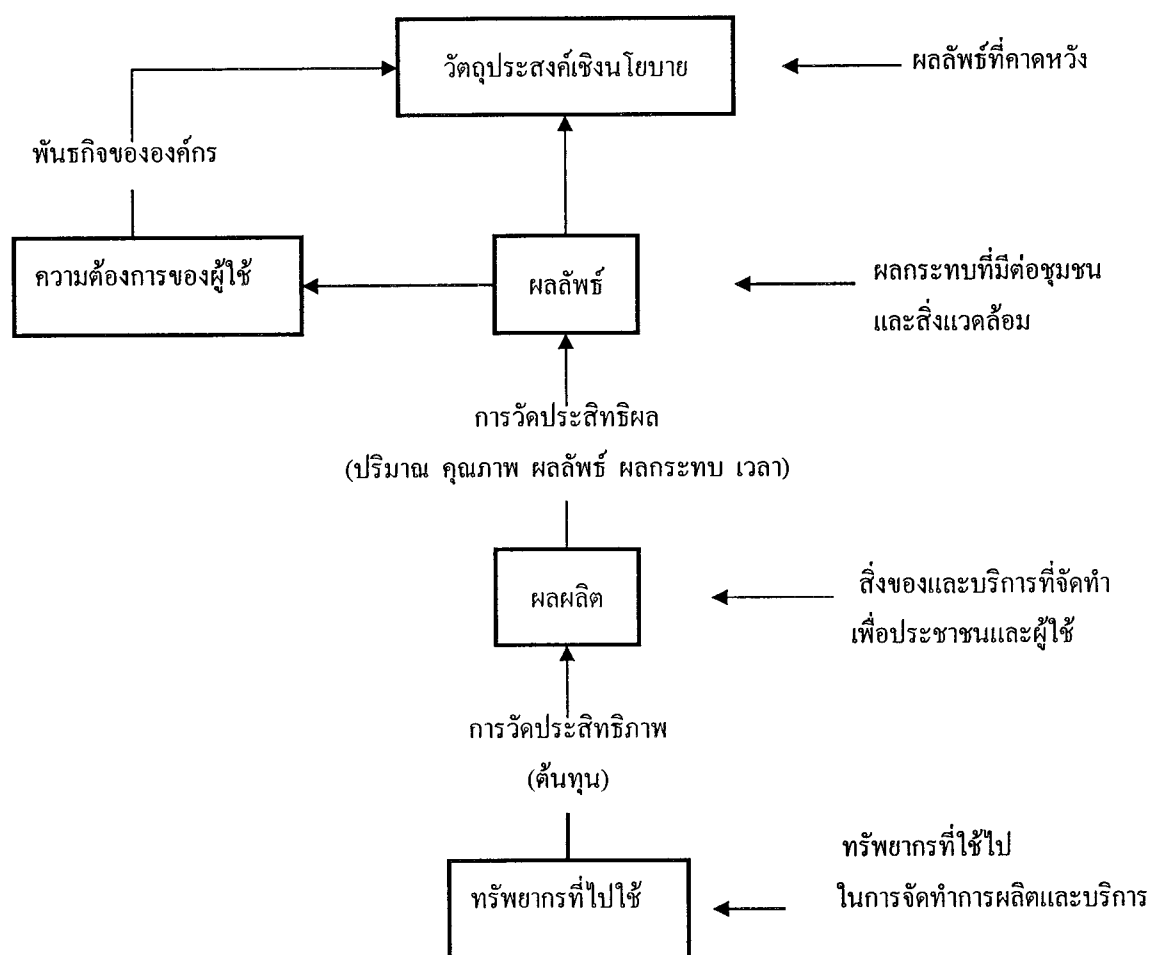
1.7 งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

จากปัญหาข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบเดิม ประกอบกับสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาการเทคโนโลยีและสารสนเทศ ปัญหาด้านปัญหาด้านวิกฤติเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับที่สำคัญ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ในเรื่อง ความโปร่งใสและการตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) ภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยน ระบบงบประมาณจากแบบแผนงาน เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณดังกล่าว เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรมสามัญศึกษา (2544) กล่าวว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้ไปกับผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น การใช้ระบบ

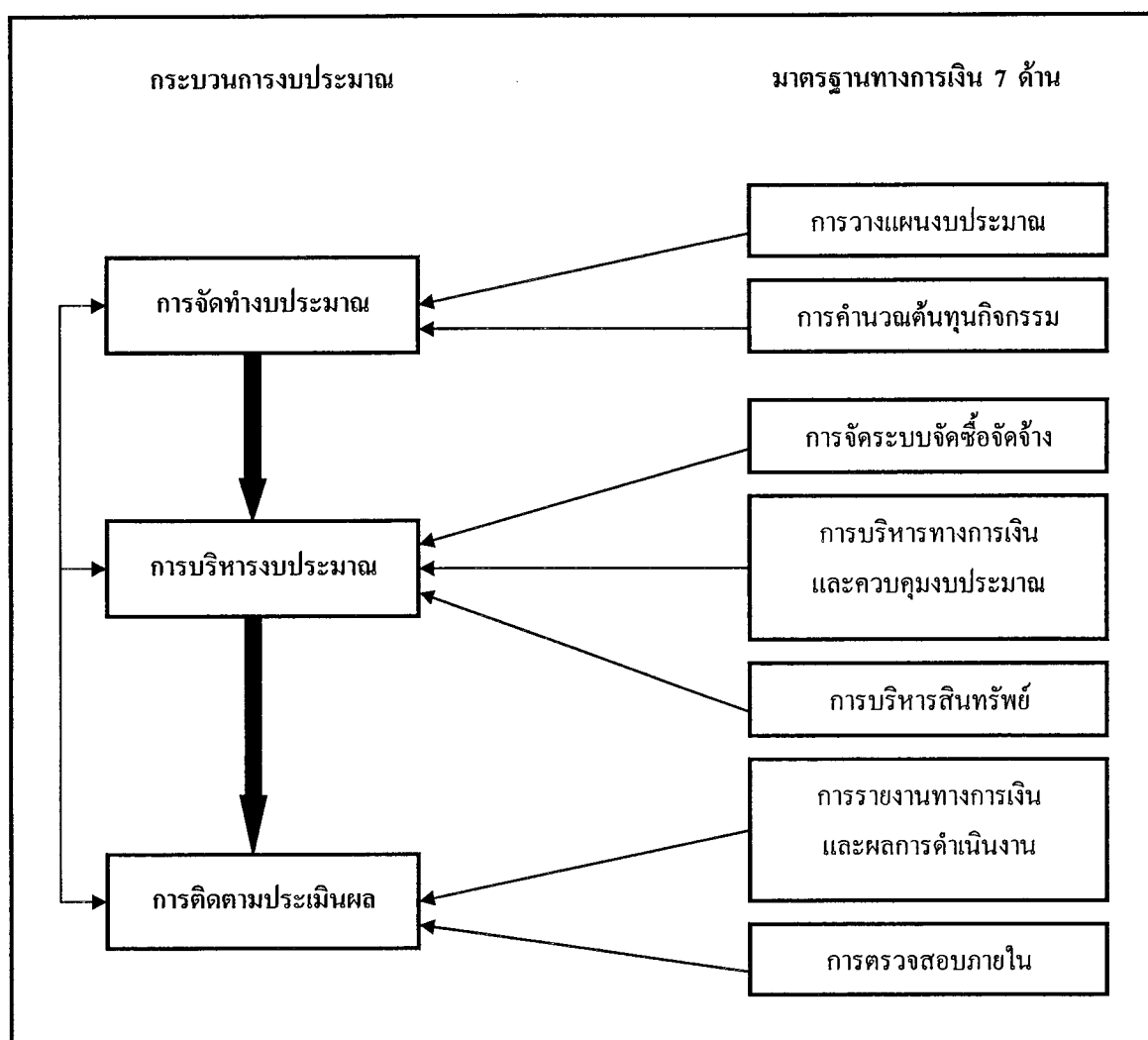
งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะทำให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานร่วมกับทีมงานรับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงานโดยผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ และผลลัพธ์จะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล โดยการให้อำนาจผู้บริหารของหน่วยงานในการตัดสินใจ และมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการใช้จ่ายงบประมาณ และจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานจะมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งประสิทธิภาพนั้นจะพิจารณาผลที่ได้รับจากการดำเนินงานเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป คือการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการดำเนินงานที่ได้ผลผลิตมากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ส่วนประสิทธิผลนั้นมุ่งเน้นให้ได้ผลตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล (กรมสามัญศึกษา, 2544) ดังแผนภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงระบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
ที่มา : สำนักงบประมาณ, 2544

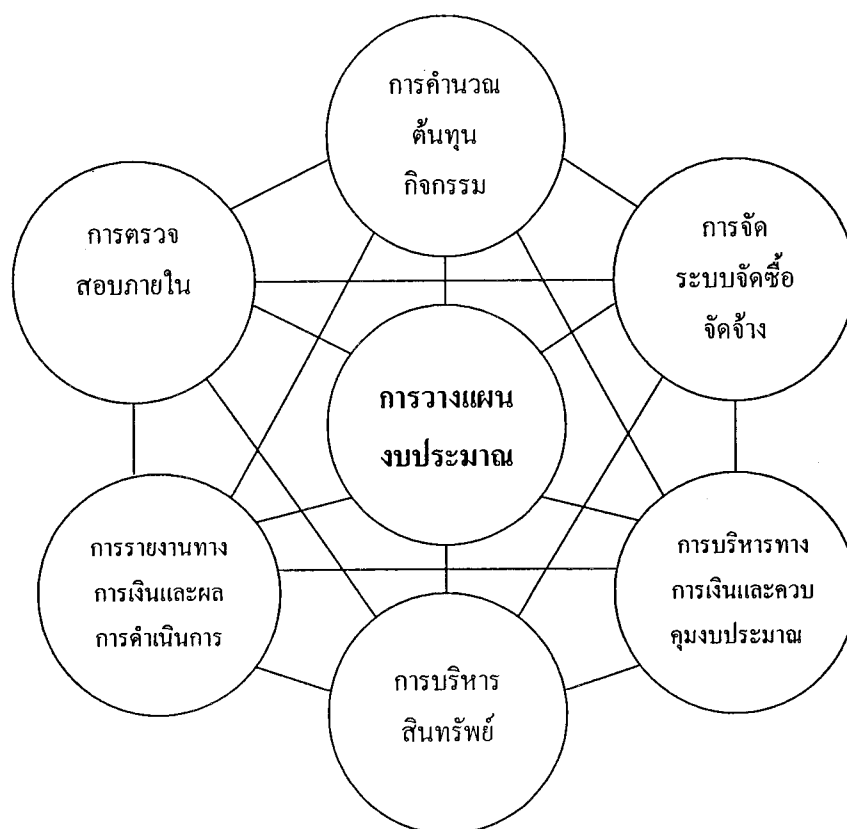
กล่าวโดยสรุป ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBB) เป็นระบบงบประมาณที่ทำให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของการดำเนินงาน มีความสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล มีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นระบบที่ต้องการกระจายอำนาจในระบบงบประมาณ ไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งหากนำมาเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณแล้วสามารถแสดงให้เห็นได้ ดังแผนภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ความเชื่อมโยงกระบวนการงบประมาณกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน
ที่มา : ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ, 2544

1.8 ความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน

สำหรับความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน กล่าวได้ว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้ง 7 ด้าน โดยด้านที่ 1 การวางแผนงบประมาณ และด้านที่ 2 การคำนวณต้นทุนกิจกรรม ควรจะต้องดำเนินการในช่วงแรก จากนั้น ด้านที่ 3-7 คือ การจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายในควรจะทำอย่างต่อเนื่องเพื่อช่วยในการบริหารงบประมาณและติดตามผลการดำเนินงาน ดังแผนภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน
ที่มา : ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ, 2544

1.9 มาตรฐานการจัดการทางการเงิน

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ จะต้องพัฒนาขีดความสามารถตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (Hurdles) ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

การวางแผนงบประมาณเป็นการสร้างระบบที่จะก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ทรัพยากรที่จัดสรรให้กับกิจกรรม ที่สำคัญมีความครอบคลุมและครบถ้วน มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าโดยปกติเป็นระยะ 3 ปี มีเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นระบบมีรายละเอียดค่าของงบประมาณที่มีเหตุผล มีระบบจัดลำดับความสำคัญ มีการจัดสรรลงถึงหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการดำเนินงาน มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับการควบคุมมีการจัดทำข้อมูลงบประมาณภายในให้สอดคล้องกับระบบบัญชี มีเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงแผนงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งจะเห็นได้ว่ารากฐานของการจัดทำงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานสิ่งสำคัญคือ ต้องตั้งอยู่บนระบบของการวางแผนที่ดี

การวางแผนงบประมาณจะประกอบด้วยการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planming) และกรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งจะเป็นการวางแผนล่วงหน้า 3 ปี และจะเป็นกรอบสำหรับการจัดสรรงบประมาณรายปี

การวางแผนกลยุทธ์จะเป็นการวางแผนที่คำนึงถึงถึงศักยภาพขององค์กร และผลกระทบของสภาพแวดล้อมว่า จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ขององค์กร คืออะไร และภายใต้สภาพแวดล้อมขององค์กรมีสิ่งใดที่เป็นโอกาส (Opportunity) หรืออุปสรรค (Threat) ของการดำเนินงาน ซึ่งเรียกการวิเคราะห์นี้ว่า “SWOT Analysis” และเป็นกรอบความคิดของการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) เป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Objective) และกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะทำให้เกิดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ขององค์กรโดยแสดงผลผลิตเป็นรายปีในช่วงระยะของแผน กรอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง จะเป็นการคาดคะเนวงเงินที่ใช้ในแต่ละปี ซึ่งจะประกอบด้วยงบประมาณ 2 ส่วน คือ งบประมาณสำหรับรักษางานเดิม (งานประจำ) และงบประมาณสำหรับโครงการตามกลยุทธ์

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การวางแผนงบประมาณ หมายถึง การจัดทำแผนกลยุทธ์โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์และกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน มีการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางและมีเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. การคำนวณต้นทุนกิจกรรม (Activity – based Costing)

2.1 ความหมายของคำว่าต้นทุน

ต้นทุน หมายถึง รายจ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการต้นทุนที่คาดหวัง และต้นทุนจริงเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำและบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพราะต้นทุนผลผลิตเป็นตัวที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลผลิตและเป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ต้นทุนผลผลิตแบบมุ่งเน้นผลงาน จะคำนวณค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลผลิตนั้น ๆ

2.2 ความหมายของต้นทุนกิจกรรม (Activity – based Costing)

ต้นทุนกิจกรรม หมายถึง ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้ทรัพยากร เพื่อทำกิจกรรม ซึ่งมีผลทำให้ได้ผลผลิตการดำเนินงาน ต้นทุนกิจกรรมต้องระบุให้ชัดเจนในเรื่องต่อไปนี้

1) ผลผลิต

2) กิจกรรมที่ก่อให้เกิดแต่ละผลผลิต

3) ต้นทุนที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละกิจกรรม

การคำนวณต้นทุนผลผลิตแบบมุ่งเน้นผลงานในการเสนอของบประมาณหน่วยงาน จะต้อง มีระบบบัญชีพึงรับ – พึ่งจ่ายของผลผลิตหรือกิจกรรมที่ถูกต้อง เพื่อหน่วยงานจะสามารถหาค่าใช้จ่ายหรือทุนได้ ถูกต้องครอบคลุมทรัพยากรที่ใช้ไปในกระบวนการผลิต หรือการดำเนินงานให้บริการ

ปัจจุบันระบบบัญชีที่ใช้เป็นบัญชีเงินสด (Cash Basis) ได้รับและเบิกจ่ายงบประมาณ เท่าไรก็ลงบัญชีรับและเบิกจ่ายเต็มจำนวน โดยไม่คำนึงว่ารายจ่ายนั้นใช้ไปเพื่อกิจกรรมที่ดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลผลิตที่กำหนดไว้หรือไม่หรือรายจ่ายรายการนั้นเป็นรายจ่ายระยะยาวแต่นำมาลงบัญชีเป็นค่าใช้จ่ายในปีที่ เบิกจ่ายเพียงปีเดียว เช่น ค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์หรือค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ซึ่งสิ่งก่อสร้างนั้นจะมีอายุการใช้ งานนานหลายปี แต่ใช้วิธีลงบัญชีเป็นค่าใช้จ่ายครั้งเดียวในปีที่เบิกจ่ายเงิน เมื่อนำข้อมูลค่าใช้จ่ายจากระบบบัญชี ไปดำเนินงานในปีนั้นไม่ใช่อัตนทุนที่แท้จริง ซึ่งปัญหานี้แก้ไขได้โดยการปรับมาใช้ระบบบัญชีแบบพึงรับ – พึ่ง จ่าย ตามระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การคำนวณต้นทุนกิจกรรม หมายถึง ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการ ใช้ทรัพยากร เพื่อทำกิจกรรมที่มีผลทำให้ได้ผลิตจากการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงทุก รายการและการใช้ระบบบัญชีพึงรับพึ่งจ่าย (เกณฑ์คงค้าง) เช่น บันทึกค่าเสื่อมราคาครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง

3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่าย งบประมาณแผ่นดิน และจะมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี ต้องมี ความโปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ จะช่วยลดการสูญเสียงบประมาณ ดังนั้นส่วนราชการจะต้องจัดระบบ การจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อหรือจ้างทำพัสดุชนิดใด จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และจะจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสม

กิจกรรมและกระบวนการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

1) ระบุปัญหา คือ การรู้ถึงความต้องการในการใช้พัสดุ ผู้มีหน้าที่จัดซื้อจัดหาจะต้อง สามารถคาดคะเนความต้องการของผู้ใช้พัสดุกับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานจริงได้ เพื่อเป็นการลดปัญหา พัสดุดขาดมือ ต้องมีการจัดซื้อในลักษณะฉุกเฉิน เร่งด่วน

2) การวิเคราะห์ความต้องการ ผู้จัดซื้อหรือจัดหาต้องสามารถวิเคราะห์แผนงาน โครงการได้ ว่าสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องการคืออะไร ถ้าไม่ชัดเจน ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องประสานงานกับฝ่ายที่มีความต้องการ เพื่อแก้ปัญหาซื้อของมาแล้วใช้ไม่ได้ตรงตามความต้องการใช้งานจริง

3) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะขึ้นอยู่กับเหตุ 3 ประการ

3.1) ปริมาณที่ต้องการใช้ หากมีความต้องการพัสดุน้อยก็อาจจัดซื้อพัสดุที่เป็น ลักษณะมาตรฐานสามารถจัดซื้อได้ทั่วไป แต่หากต้องการจัดซื้อจำนวนมากก็อาจต้องคำนึงถึงการประหยัดอัน เกิดจากการผลิตขนาดใหญ่ (Economies of Scale) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะจึงมีความจำเป็น

3.2) ราคาที่ต้องการ การซื้อพัสดุในราคาสูงจะทำให้ต้นทุนของกิจกรรมในแต่ละกิจกรรมสูง

3.3) ลักษณะการใช้งาน คุณลักษณะที่กำหนดต้องเกี่ยวข้องกับหน้าที่และลักษณะการใช้งานของพัสดุ

4) การเลือกแหล่งขาย ผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดอาจไม่ใช่แหล่งขายที่ดีที่สุดเสมอไป ฉะนั้นผู้จัดซื้อจำเป็นต้องมีข้อมูลผู้ผลิต ผู้ขายเก็บเป็นสารสนเทศไว้ ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องเลือกแหล่งขายอื่นในการจัดซื้อบ้างเพื่อต้องการเปรียบเทียบกัน

5) การสืบราคาสินค้า วิธีการสืบราคาอาจทำได้โดยการพิจารณาจากฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เคยสั่ง ซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาที่เคยสั่งซื้อมาในอดีต ใบเสนอราคาหรือแคตตาล็อกของพัสดุนั้น ๆ รายการแจ้งราคาและตารางส่วนลดจากผู้ประกอบการต่าง ๆ ฝ่ายจัดซื้อจำเป็นต้องรวบรวมและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

6) การออกคำสั่งซื้อ เป็นงานหลักของฝ่ายจัดซื้อ คำสั่งซื้อทุกครั้งควรเป็นลายลักษณ์อักษร

7) การติดตามการสั่งซื้อและเร่งรัด ฝ่ายจัดซื้อจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ขายอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีการส่งมอบของตามวันและเวลาที่กำหนด

8) การตรวจสอบในส่งของ ฝ่ายจัดซื้อจะต้องตรวจสอบใบส่งของกับใบสั่งซื้อเพื่อดูถึงยอดรวม และตรวจสอบความสอดคล้องกับรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในใบสั่งซื้อ

9) การบันทึกและการเก็บเอกสาร การเก็บเอกสารจะต้องมีการเก็บเป็นระบบและมีการหยิบใช้ได้สะดวก

10) การรักษาความสัมพันธ์กับผู้ขาย จะทำให้เกิดการไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีความมั่นใจต่อกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรในการจัดซื้อต่อไปข้างหน้า

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ มีคุณภาพและมีราคาที่เหมาะสม โดยการวางแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)

การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวทางการเงินงบประมาณที่จะมอบให้หน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น จะไม่นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน หรือถ้าจะอธิบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือ เป็นการ จัดระบบการบริหารทางการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีแนวทางการดำเนินงาน 3 กระบวนการ ดังนี้

1) การบริหารทางการเงินในการบริหารทางการเงินสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาควรให้ความสำคัญมี ดังนี้

1.1) การส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานได้คิดสร้างสรรค์ในการเสนอแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร

1.2) ความสามารถในการวิเคราะห์หาจุดแข็งขององค์กร ซึ่งถือว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ โดยปกติเรามักจะคุ้นเคยกับสภาพการตั้งงบประมาณที่เริ่มด้วยการหาปัญหาโดยทั่วไปจะเรียกว่า การตั้งงบประมาณเชิงรับ

1.3) การสร้างศักยภาพของสถานศึกษาให้เป็นที่เชื่อถือและศรัทธาจากสังคมภายนอกจะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรได้

2) ระบบบัญชี การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความจำเป็นที่ต้องทราบต้นทุนกิจกรรม ต้นทุนผลผลิต ดังนั้นระบบบัญชีจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณบัญชีเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่าย (Accrual Basis) เป็นการบันทึกการรับรู้รายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง เข้าเป็นรายได้และรายจ่ายของหน่วยงานเสมอ รวมทั้งมีการปรับปรุงค่าใช้จ่าย ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายล่วงหน้า รายได้ค้างรับ รายได้รับล่วงหน้าการตัดจำหน่ายรายจ่ายรอตัด และการบันทึกตัดค่าเสื่อมราคาในมูลค่าสินทรัพย์ถาวรให้ถูกต้องตามรอบระยะเวลาบัญชีที่เสนอในงบการเงินนั้น ๆ วิธีนี้จะทำให้ทราบถึงรายได้และค่าใช้จ่ายที่แท้จริงขององค์กร

3) การควบคุมงบประมาณ เป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการประกันว่าความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับ (จากการกระจายอำนาจ และผ่อนคลาย การควบคุม) จากหน่วยงานกลางจะนำไปสู่การกระจายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นภายในส่วนราชการแต่ละระดับจะต้องมีมาตรฐาน ในการควบคุมงบประมาณรวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ หมายถึง การบริหารทางการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร โดยใช้บัญชีเกณฑ์พึงรับ – พึงจ่ายและกำหนดความรับผิดชอบเรื่องการบัญชีและการเงิน อย่างรอบคอบ และรัดกุม

5. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

การสินทรัพย์นับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กร หากมีการบริหารสินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้มีต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งสาเหตุทั่วไปของความสิ้นเปลืองในการใช้งบประมาณ คือการบริหารสินทรัพย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจาก

- 1) ไม่มีการบำรุงรักษาสินทรัพย์
- 2) ความสูญหายที่เกิดกับสินทรัพย์ ไม่ว่าโดยอุบัติเหตุหรือถูกโจรกรรม
- 3) มีการซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่สินทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้
- 4) การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์เดิมที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตที่

เหมาะสม

5) ขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด โดยพิจารณาอายุการใช้งานที่แท้จริงของสินทรัพย์

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ทำให้หน่วยงานต้องซื้อสินทรัพย์เกินความจำเป็น และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเพิ่มขึ้น ดังนั้นองค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผล

และมีการจัดซื้อจัดจ้างสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการบริหารสินทรัพย์คือการจัดหา และใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์อย่างคุ้มค่า รวมทั้งการป้องกันมิให้สูญหาย ล้าสมัย หมกเปื้อนไปโดยไร้ ประโยชน์ ใช้ผิดวิธีหรือขาดการบำรุงรักษาที่เหมาะสม โดยการควบคุมที่ดีต้องมีการบันทึกการควบคุมอย่าง ครบถ้วนถูกต้อง มีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการดูแลการใช้งาน การป้องกันและจัดเก็บอย่างปลอดภัย และถูกวิธี รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์แต่ละประเภท เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนของสินทรัพย์ ข้อมูลอายุการใช้งาน และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตลอดอายุการใช้งานของสินทรัพย์นั้น ๆ ซึ่ง ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสินทรัพย์ของหน่วยงาน ทั้งในด้านการวางแผนการจัดซื้อ การวางแผนการบำรุงรักษา การวางแผนการใช้งานและการติดตามประเมินผลการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด ประเด็นการพิจารณาการบริหารสินทรัพย์ มีดังนี้

- 1) ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารสินทรัพย์
- 2) มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินอย่างชัดเจน
- 3) มีการลงทะเบียนควบคุมสินทรัพย์อย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
- 4) มีการคิดค่าบริการที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์อย่างเหมาะสม
- 5) มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่สนับสนุนให้เกิดการใช้สินทรัพย์อย่างคุ้มค่า
- 6) ดำเนินถึงทางเลือกในการเช่าสินทรัพย์แทนการซื้อสินทรัพย์
- 7) มีการวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาสินทรัพย์และการทดแทนสินทรัพย์เดิมโดยคำนึงถึง

กรอบการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การบริหารสินทรัพย์ หมายถึง การบริหารสินทรัพย์ให้เกิดความคุ้มค่า ของการใช้จ่ายเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อทรัพย์สิน มีระเบียบ และแนวปฏิบัติในการใช้ทรัพย์สิน มีการจัดระบบข้อมูลทรัพย์สินที่มีในปัจจุบัน การวางแผนการใช้สินทรัพย์ให้ เกิดประโยชน์สูงสุด

6. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กร ให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทราบถึง ผลการดำเนินงานขององค์กรว่าบรรลุ วัตถุประสงค์ หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความหมายต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรร งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน รายงานทางการเงินจะเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถในการบริหารการเงินของ ผู้บริหารองค์กรนั้น ๆ ว่ามีความสามารถนำพาองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

รายงานทางการเงินแสดงถึงผลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจให้ดูแล ทรัพย์สินขององค์กร รายงานทางการเงินจึงควรให้ข้อมูลทางบัญชี ซึ่งได้แก่ สินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของเจ้าของ รายได้และค่าใช้จ่าย รวมถึงรายการกำไรและรายการขาดทุนและกระแสเงินสด การเปิดเผยข้อมูลในหมายเหตุ ประกอบรายงานทางการเงินจะช่วยให้ผู้ใช้รายงานทางการเงินสามารถคาดคะเนเกี่ยวกับกระแสเงินสดในอนาคต ขององค์กรได้เป็นอย่างดี การรายงานผลการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) การรายงานติดตามผลงบประมาณ โดยทั่วไปเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของผู้แทนราษฎร ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จะจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแบบสำนักงบประมาณกำหนดให้แล้วเสร็จและรวบรวมส่งสำนักงบประมาณภายในเดือนตุลาคม ของปีงบประมาณนั้น

2) การประเมินผลแผนงาน/โครงการ สถานศึกษาส่วนใหญ่มักใช้รูปแบบการประเมินผลแผนงานประเมินผลแผนงาน โดยใช้รูปแบบของ D. Stufflebeam หรือเรียก Model นี้ว่า “CIPP Model” ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

- 2.1) การประเมินผลบริบทหรือสถานะแวดล้อม(Context Evaluation)
- 2.2) การประเมินผลปัจจัยเบื้องต้น(Input Evaluation)
- 2.3) การประเมินผลกระบวนการ(Process Evaluation)
- 2.4) การประเมินผลผลิต(Product Evaluation)

จะเห็นว่าการประเมินผลแผนงาน/โครงการทั้ง 4 องค์ประกอบมีความสำคัญต่อผู้บริหารที่สามารถใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อนำไปปรับปรุงแผนงาน/โครงการ ตลอดจนกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งผลจากการประเมินสามารถใช้เป็นข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการภาคสนาม ได้ใช้ในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ได้ทันเหตุการณ์

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน หมายถึง การรายงานติดตามผลงบประมาณโดยตรวจสอบจากแผนปฏิบัติการประจำปี และแผนการใช้จ่ายงบประมาณและจากการประเมินผลแผนงาน/โครงการ

7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

การตรวจสอบภายในเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการจัดการทางการเงินที่ส่วนราชการ จะต้องกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน ก่อนที่จะได้รับการกระจายอำนาจทางการเงินโดยการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจะไปลดบทบาทและอำนาจของหน่วยงานกลาง ในการควบคุมการดำเนินงานของส่วนราชการ อย่างไรก็ตามการจัดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะทำให้เกิดอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดช่องว่างในการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น ในการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพควบคู่กับการผ่อนปรนทางการเงิน โดยที่การตรวจสอบภายในถือเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะถูกรวบรวมได้โดยระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานของตนเอง การตรวจสอบภายในที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

1) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบภายในลักษณะของการประเมินผลจากข้อมูลต่าง ๆ ในอดีต เพื่อทดสอบให้แน่ใจว่าข้อมูลทางการเงินที่องค์กรจัดทำขึ้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเหตุการณ์หรือรายงานที่เกิดขึ้นและมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวปฏิบัติของทางราชการหรือไม่ ทั้งนี้การตรวจสอบยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันทรัพย์สิน ตลอดจนการประเมินความเพียงพอและเหมาะสมของระบบการควบคุมภายในองค์กรที่มีอยู่ โดยปกติการตรวจสอบลักษณะนี้ เป็นการกระทำอย่างมีแบบแผนเป็นทางการและเป็นระบบ ทั้งนี้ข้อมูลทางการเงินก็

เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูล เพื่อการจัดการและการบริหาร โดยเฉพาะเป็นข้อมูลสำหรับที่ฝ่ายบริหารใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนตัดสินใจ ควบคุมและติดตามผลการดำเนินงาน

2) การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการสอบทานประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรโดยรวมและหรือผลการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม การตรวจสอบประเมินผลดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างอิสระและเป็นระบบ ด้วยวิธีการตรวจสอบอันควรและเหมาะสมกับกรณีที่ตรวจสอบ ประเมินผลนั้น ทั้งนี้ผู้ตรวจสอบจะให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานที่กำลังกระทำและผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ปรากฏความเบี่ยงเบนในผลการดำเนินงานนั้นเพื่อการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนาการดำเนินงานให้บังเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด

การตรวจสอบกิจการในลักษณะที่กล่าว เป็นการสอบทานและประเมินผลการดำเนินงานหรือประสิทธิผล (Effectiveness) ความสามารถในการผลิตหรือประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร (Efficiency) และต้นทุนของการดำเนินการหรือประหยัดในการใช้ทรัพยากร (Economy)

ดังนั้น การตรวจสอบกิจการในลักษณะนี้จะสนองความต้องการของฝ่ายบริหารที่ประสงค์จะสำรวจตรวจทานความมีประสิทธิภาพของระบบงานหรือการตรวจสอบระบบ (System Audit) และต้นทุนของการดำเนินการเพื่อค้นหาข้อบกพร่องและการขาดประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน (Operational Audit) ในบรรดากิจกรรมต่าง ๆ ของกิจการโดยการวิเคราะห์ประเมินผล ค้นหาสาเหตุและแนวทางปรับปรุง แก้ไข เพื่อนำเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารขององค์กรและฝ่ายจัดการที่รับผิดชอบดูแลกิจกรรมนั้นอันจะช่วยสนับสนุนและสร้างเสริมศักยภาพการดำเนินงานของกิจการ ได้แก่

- 1) การกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามแนวทางนโยบาย และกลยุทธ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด
- 2) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงาน
- 3) เพิ่มผลผลิตและการทำกำไรให้แก่องค์กร
- 4) เพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการ

นรัชย์ ศรีพิมล (2544) ได้สรุปลักษณะของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ว่ามีขอบเขตการดำเนินงานดังนี้ คือ

- 1) เน้นพันธกิจ เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐ มีการกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน
- 2) มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานภาครัฐจนถึงหน่วยปฏิบัติการ
- 3) เพิ่มขอบเขตความควบคุมของงบประมาณ
- 4) มีการวางแผนงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางอย่างเป็นระบบ
- 5) มีระบบการจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

2.1 ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) ได้มีการให้คำจำกัดความแตกต่างกันออกไปสุดแต่จุดใดเป็นสำคัญ และจะให้มีความครอบคลุมกว้างแค่ไหน แต่ Peter F. Druck (1954 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2540)

กล่าวไว้ว่า” การบริหาร คือ การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ” โดยอาศัยปัจจัยพื้นฐานทางการบริหาร 4 ประการ หรือที่เรียกกันว่าทรัพยากรทางการบริหาร (Administration Resources) คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M’s ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของทางราชการหรือทางธุรกิจเอกชนก็ตามนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารการจัดการดังนี้

เจริญผล สุวรรณโชติ (2544) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารคือ กระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มหนึ่งกับคนกลุ่มหนึ่งที่เข้าร่วมกัน เพื่อทำกิจกรรมอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุจุดหมายตามที่กำหนดไว้ การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์ การดำเนินงานให้คงอยู่ต่อไป การกระตุ้น หรือช่วยทำให้เกิดการกระทำ การควบคุมและการกระทำที่ทำให้เกิดการรวมตัวเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีแบบแผนทั้งบุคคล และวัตถุ

หุบ กาญจนประกร (2526 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภะ, 2545) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้มีเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นการบริหารงานนี้ จึงใช้แสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้ เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานของบุคคล คนเดียว เรียกว่า เป็นการงานตามธรรมดา เท่านั้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2539) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึง งานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่างๆ ที่มีคนหมุ่มาอยู่รวมกันและร่วมกันทำงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลมีจุดเน้นที่สำคัญ ได้แก่ ประการแรก เป็นงานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องทำต่อคนอื่นที่มาอยู่รวมกันเพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ประการที่สอง การทำงานก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ และประการสุดท้าย การทำงาน จนสำเร็จผลนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพ

บุญทัน คอกโรสง (2535) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่มี ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของ บุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การจัดเตรียมเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้างกระบวนการให้มีสมรรถนะ (Capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมสำหรับการพัฒนาการบริหารเป็นการสร้างสมรรถนะทางการบริหาร

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2544) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ที่มุ่งเน้นคุณภาพชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม ความเสมอภาค คุณภาพการให้บริการและสนองตอบความต้องการของประชาชน

เสนาะ คิยาวี (2544 อ้างถึงในยุวดี เจริญไชย, 2546) ได้ให้ความหมายการบริหารคือ กิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

Drucker (1954 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539) กล่าวว่า การบริหารคือ การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้กระทำ และสำเร็จผลบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด

Dale (1968 อ้างถึงใน สมคิด บางโม, 2542) กล่าวว่า การบริหารคือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร และนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

Herbert A. Simon (1965) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน

จากการที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ได้ให้คำนิยามความหมายของการบริหาร แม้จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญที่คล้ายกัน พอสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานโดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์

2.2 ความสำคัญของการบริหาร

การบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยการบริหารเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาในองค์กรที่จะนำองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งเป้าหมายไว้ กระบวนการบริหาร (Process of Administration) ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร และมีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญของการบริหาร ไว้หลายท่านดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การจัดเตรียมเปลี่ยนแปลงปรับปรุง หรือปฏิรูปกระบวนการให้มีสมรรถนะ (Capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมสำหรับการพัฒนา การบริหารการพัฒนาจึงเป็นการสร้างสมรรถนะทางการบริหาร

Gant (อ้างถึงใน นพวรรณ ดวงหัตถ์, 2542) ให้คำอธิบายในเชิงการบริหาร โครงการ กล่าวว่า การพัฒนา เป็นการบริหารนโยบาย แผนงาน โครงการ เพื่อตอบสนองเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2544) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาโดยเน้นที่ การบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า การบริหารการพัฒนา คือ การดำเนินการให้ การพัฒนาบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนา มุ่งเน้นที่คุณภาพชีวิต คุณภาพสิ่งแวดล้อม ความเสมอภาค คุณภาพการให้บริการและสนองตอบความต้องการของประชาชน

อุทัย เลาหวิเชียร (อ้างใน กักร ศรีน้อย, 2544) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา ซึ่งที่เป็นกลไกต่างๆ ของรัฐที่เชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองว่า คือกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเป้าหมายการพัฒนา ช่วยกลไกต่าง ๆ ของรัฐให้เชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของการพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ นอกจากนี้ ยังหมายความว่ารวมถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและควบคุมการบริหารของประชาชนและผู้บริหารด้วย

2.3 กระบวนการในการบริหาร

กระบวนการในการบริหาร (Process of Administration) ในการทำงานโดยทั่วไป ต้องมี ขั้นตอนหรือกระบวนการ ซึ่ง Luther Gulick และ Lyndall Urwick (1937) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง “Notes on the Theory of Organization” เรียกว่า “POSDCORB” พอสรุปได้ดังนี้

1) การวางแผน (Planning = P) หมายถึง การวางแผนเป็นการคาดการณ์ในอนาคต เป็นเรื่อง ที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาการ และพิจารณาอย่างมีเหตุผลในการกำหนดวิธีการ และในการวินิจฉัยเหตุการณ์ ในอนาคต และต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกัน

2) การจัดองค์กร (Organizing = O) หมายถึง การจัดองค์กร หรือส่วนราชการเป็นแผนกต่างๆ โดยได้กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็น กรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง ที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์กร ยังได้ศึกษาการแก้ไข ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนปรับปรุงองค์การบริหารให้ดีขึ้นอีกด้วย

3) การจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงาน (Staffing = S) หมายถึง การจัดหาบุคคล หรือเจ้าหน้าที่มา ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและความเหมาะสมเข้าปฏิบัติงาน รวมถึงการที่จะเสริมสร้าง และธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของพนักงานอีกด้วย

4) การอำนวยการ (Directing = D) หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการรวมทั้งการควบคุมงาน และ นิเทศงาน ตลอดจนการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relation) การจูงใจ (Motivation) การมอบหมายหน้าที่การงาน (Delegation) การมีส่วนร่วม (Participation) และการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) เป็นต้น

5) การประสานงาน (Coordinating = Co) หมายถึง ความร่วมมือประสานงานในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย และปฏิบัติงานด้วยความราบรื่น ลดปัญหาข้อขัดแย้ง และ ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การประสานงานจึงนับว่ามีความสำคัญอย่างมากในการบริหาร และเป็นหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความ สำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ และส่งผลให้การบริหารงานขององค์กรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting = R) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย การรายงานโดยทั่วไปหมายถึง วิธีการขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อ ความสำคัญของรายงาน นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง

7) งบประมาณ (Budgeting = B) หมายถึง การเงิน หรือการงบประมาณที่ใช้ในองค์กร การงบประมาณเป็นการวางแผนในการบริหารทรัพยากรทางการเงิน ซึ่งการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการ ควบคุมงานอย่างหนึ่งด้วย วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไป เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ (1) การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ (2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบ (3) การใช้จ่ายงบประมาณ และ (4) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

นอกจากนี้ กระบวนการบริหารตามแนว POSDCORB Model ที่ได้กล่าวมาแล้ว ขอบ ภาณจนประกร (2526) ได้เสนอว่า กระบวนการบริหารน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วย โดยเรียกย่อๆว่า “PAPOSDCORB” ต่อมา มีการพัฒนาความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ กระบวนการ บริหารจึงเปลี่ยนมาเป็น “POLE” ดังนี้ คือ การวางแผน (Planning = P) การจัดองค์กร (Organizing = O) การเป็นผู้นำ (Leading = L) และการประเมินผล (Evaluation = E)

ดังนั้น พอสรุปได้ว่า การบริหารงานใดๆ ก็ตามเพื่อให้ได้ผลงานออกมาดี (Output) มี ประสิทธิภาพ ก็จำเป็นต้องมีปัจจัยพื้นฐานทางการบริหาร 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ

โดยมีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีจะต้องมีเงื่อนไข 3 ประการ คือ มีวัตถุประสงค์ (Objective) หรือเป้าหมาย (Goals) ในการบริหาร มีทรัพยากรในการบริหาร (Resource) และ มีการประสานงานกัน (Coordinating) เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นที่กระบวนการบริหารนั่นเอง

2.4 ทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ได้มีนักวิชาการหลายท่านเสนอหลักการในทัศนะต่างๆ กันเกี่ยวกับทฤษฎีการจัดการเชิงบริหารไว้ดังนี้

Henry Fayol (1949 อ้างถึงในธงชัย สันติวงษ์, 2539) เสนอหลักการบริหาร 14 ประการ คือ

- 1) หลักการแบ่งงานกันทำ ตามความถนัดหรือความชำนาญ
- 2) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับ ควบคุมกับความรับผิดชอบ
- 3) หลักการเกี่ยวกับมีระเบียบวินัย
- 4) หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
- 5) หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ขององค์กร
- 6) หลักความยุติธรรมต่อนายจ้างและลูกจ้าง
- 7) หลักการรวมศูนย์อำนาจ ผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ผู้ปฏิบัติก็ควรมีอำนาจอย่าง

เพียงพอด้วย

- 8) หลักการมีสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง
- 9) หลักความเป็นระเบียบแบบแผนวัสดุอุปกรณ์และผู้ปฏิบัติควรให้อยู่ในที่ที่เหมาะสม สะดวก

ต่อการใช้งาน

- 10) หลักความเสมอภาค
- 11) หลักความมั่นคงในการทำงาน
- 12) หลักความริเริ่มสร้างสรรค์
- 13) หลักความสามัคคี

Hellriegel & Slocum (อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) เสนอหลักการบริหารแบบราชการไว้ 7 ประการดังนี้

- 1) หลักการมีกฎระเบียบข้อบังคับ
- 2) หลักความไม่เป็นส่วนตัว ผู้บริหารต้องอยู่ภายใต้กฎและระเบียบข้อบังคับ
- 3) หลักการแบ่งงานกันทำ ตามความถนัดหรือความชำนาญ
- 4) หลักการมีโครงสร้างสายบังคับบัญชา
- 5) หลักความเป็นอาชีพที่มั่นคง
- 6) หลักการมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยมีระเบียบข้อบังคับรองรับ
- 7) หลักความเป็นเหตุผล ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อบรรลุจุดหมาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542) สรุปทฤษฎีการบริหารทัศนะเชิงปริมาณได้ว่ามีจุดเน้นที่ตัวแบบคณิตศาสตร์ สถิติ และข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพมี 3 หลักการสำคัญคือ หลักการบริหารศาสตร์ หรือการวิจัยเชิงปฏิบัติการซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตัดสินใจอย่างมี

ประสิทธิผลจากการใช้ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ และวิธีการเชิงสถิติมาประกอบหลักการบริหารเชิงปฏิบัติการมุ่งจัดการเรื่องการผลิตและการให้บริการให้มีประสิทธิภาพ และหลักการระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารซึ่งมุ่งการออกแบบระบบสารสนเทศและการนำไปใช้โดยสร้างระบบฐานข้อมูลที่อาศัยคอมพิวเตอร์เป็นพื้นฐาน

Henry Fayol (1949 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539) เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการที่สามารถใช้ได้กับการจัดการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการจัดการงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาลได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Functions) ของกระบวนการจัดการประกอบด้วยหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ 5 ประการคือ

- 1) การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีความผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต
- 2) การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้
- 3) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีและเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของงานและองค์กรที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร
- 4) การประสานงาน (Co-ordination) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด
- 5) การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับดูแลให้สามารถควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่ทำไปแล้วนั้น เข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

การบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อการบรรลุเป้าหมายหลักขององค์กรนั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างในทางการบริหารงาน ความสำคัญในการบริหารงานทั้งในสภาพปัจจุบันและสภาพที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคต จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารงานยุคใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นงานที่สำคัญต่อการอำนวยความสะดวกให้บุคลากรในองค์กรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารจะช่วยให้กระตุ้นให้บุคลากรใช้ศักยภาพที่มีอยู่ทำงานเพื่อองค์กรอย่างเต็มความสามารถอันจะส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็ง มีความเจริญเติบโตได้อย่างเหมาะสม และทันกับเหตุการณ์ในโลกปัจจุบัน ซึ่งการบริหารงานต่างไปจากรูปแบบเดิมในสองลักษณะคือ ลักษณะแรกในแง่ของกิจกรรม (Activity) ที่มากขึ้นกว่าเดิม กับลักษณะที่สองในแง่ของแนวคิด (Concept) ของการบริหารที่ตรงข้ามกับอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเน้นการบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ (เสนาะ ตีเยว, 2544) ระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและเป็นต้นตอของปัญหาที่ทำให้เศรษฐกิจไม่เจริญ จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปกลไกภาครัฐ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และใช้วิธีทางธุรกิจต่างๆ กับภาครัฐ การปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดกระแสใหม่คือ การลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจ และการให้บริการด้วยระบบตลาด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย

1) การให้บริการที่ดีมีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing High Quality Services that Citizens Value) สำหรับประเทศไทย คือ การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การลดการควบคุมค่าใช้จ่ายจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (Increasing Managerial Autonomy, Particularly by Reducing Central Agency Controls) เช่น การแบ่งแยกหน้าที่การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ออกจากหน้าที่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementations) เช่นการปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

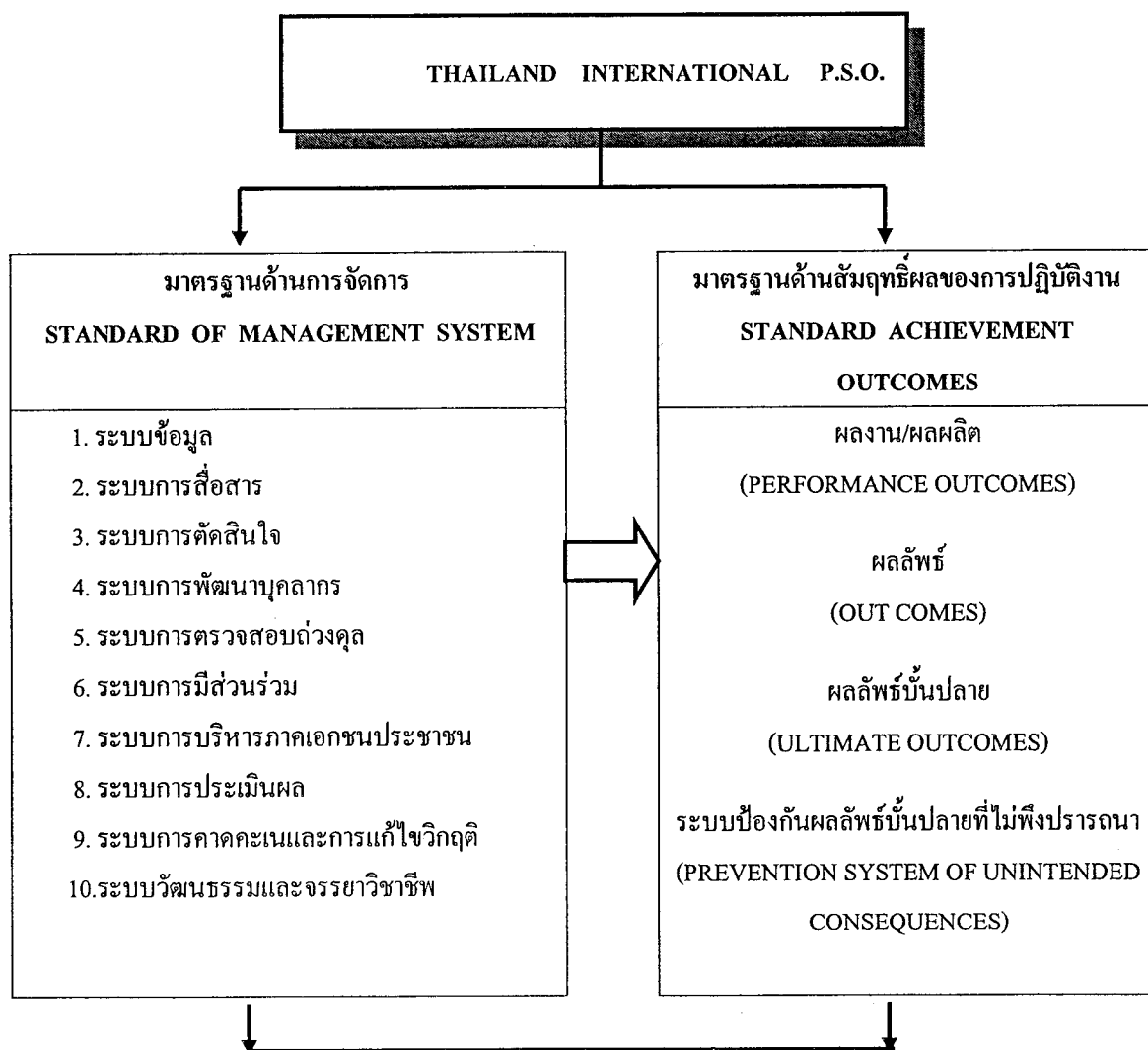
2) การกำหนดตรวจวัดและการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงาน ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล (Demanding Measuring and Rewarding both Organization and Individual Performance) ตัวอย่างได้แก่การจัดให้มีระบบการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance based Management System : PBMS) ที่รวมถึงการกำหนดให้มี Performance Contrast หรือระบบ Pay for Performance

3) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

4) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็ต้องหันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการเป็นไปตามที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส การจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการประชาชน การจัดทำมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐจึงได้กำหนดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบให้สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ดำเนินการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการบริหารจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ และสำนักงาน ก.พ. ได้นำมาตรฐานสากลที่กำหนดจากภาคเอกชน (International Standard Organization: ISO) มาดำเนินงานและจัดทำมาตรฐานและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes : P.S.O.) โดยมีเป้าหมายเป็นผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes) โดยมุ่งเน้นเรื่องของความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ความทั่วถึงในการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ ความประหยัด ความถูกต้อง การรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรวม เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์จึงได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดของผลการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ (1) ผลงานหรือผลผลิตที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (Standard Performance / Outcomes) (2) ผลลัพธ์ที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (Standard Outcomes) (3) ผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes) และ(4) ระบบป้องกันผลลัพธ์ขั้นปลายที่ไม่พึงปรารถนา (Prevention System of Unintended Consequences) นอกเหนือจากการพัฒนามาตรฐานสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานแล้ว การจัดทำมาตรฐานสากลของประเทศไทยในภาคราชการ จะดำเนินการพัฒนามาตรฐานให้กับระบบการบริหาร

จัดการของหน่วยงานภาครัฐรวม 10 ระบบประกอบด้วย (1) ระบบข้อมูล (2) ระบบการสื่อสาร (3) ระบบการตัดสินใจ (4) ระบบการพัฒนาบุคลากร (5) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (6) ระบบการมีส่วนร่วม (7) ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน (8) ระบบการประเมินผล (9) ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤติ และ (10) ระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ
ที่มา: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2541

มาตรฐานด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานภาครัฐ ได้กำหนดเป้าหมายภาครัฐการเน้นผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes) 10 ประการ ประกอบด้วย (1) ความเสมอภาคในการบริการ (2) ความเป็นธรรมในการบริการ (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (4) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน (5) ความทั่วถึงในการให้บริการ (6) ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า (7) ประสิทธิภาพของหน่วยงาน (8) ความประหยัด

ทั้งภาคราชการและประชาชนผู้รับบริการ (9) คุณภาพและความถูกต้องของบริการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
(10) การรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำ และจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ การปฏิรูประบบราชการจึงจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีสมรรถนะสูงขึ้น และมีขีดความสามารถในการทำงานตามบทบาทภารกิจที่สังคมและประชาชนต้องการ การสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศจึงจำเป็นต้องสร้างภาครัฐ (รัฐบาลและระบบราชการ) ให้มีผลงานและมีขีดความสามารถสูง (High performance civil service & High performance Government) โดยการปรับบทบาทภารกิจให้ชัดเจนและการจัดระบบราชการให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) จากผลของการเปลี่ยนแปลงในทางการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ และแผนปฏิรูประบบราชการ จะช่วยกระตุ้นให้บุคลากรเพิ่มศักยภาพที่มีอยู่ทำให้องค์กรอย่างเต็มความสามารถ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็งและแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมทันกับเหตุการณ์ในโลกปัจจุบัน

3.1 การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management : T.Q.M.)

ประพิน วัฒนกิจ (2546) ได้ให้ความหมาย การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (T.Q.M.) เป็นการจัดระบบการทำงานทุกเรื่องขององค์กรที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดำเนินการทำงานทุกกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาด้วยการกำหนดแผนงานวิธีการปฏิบัติ คาดหวังผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งเป็นความสำเร็จของการดำเนินงานในองค์กรนั้นด้วยทิศทางที่มีคุณภาพ ทั้งนี้การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร จะต้องมีการดำเนินงานเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง (Continuous Quality Improvement : C.Q.I.) โดยมีการกำหนดปรัชญา พันธกิจ วิสัยทัศน์และเป้าหมายที่บุคลากรทั้งองค์กรยอมรับ และร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่มุ่งคุณภาพ การนำหลักและวิธีการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กรมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานทุกกิจกรรมในหน่วยงานโดยมุ่งหมายให้มีการปรับปรุง จัดวางระบบด้วยมาตรฐานที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งการที่จะพัฒนาผลสำเร็จของงานให้อยู่ในระดับมาตรฐานและมีคุณภาพ การสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนากิจกรรมตามแผนงานที่กำหนดไว้ จะนำพาองค์กรไปสู่คุณภาพที่ต้องการ (Action plan and road to quality) โดยที่ทุกคนในองค์กรได้รับการพัฒนา ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนานคน ควบคู่ ไปด้วยการพัฒนางาน ความตั้งใจและความมุ่งมั่นด้วยความเต็มใจ เพื่อการมีส่วนร่วมรับผิดชอบการพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้เห็นคุณภาพอย่างชัดเจน กระบวนการองค์กรคุณภาพที่เป็นเป้าหมายสำคัญ กรอบแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาคุณภาพ ตามโครงสร้างเชิงทฤษฎี (Construct Theory) ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ

1) การพัฒนาคน ความสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคล คือผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทั้งพฤติกรรมการทำงาน และพฤติกรรมบริการ กระบวนการหรือวิธีการที่นำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ จะต้องเป็นวิธีการที่เกิดการร่วมคิด - ร่วมรับรู้ - ร่วมรับฟัง - ร่วมลงมือทำ และร่วมรับผิดชอบ โดยมีข้อมูลจากการตรวจวัดก่อนการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความพร้อมเพรียง ร่วมแรงร่วมใจ เกิดความสามัคคี ต้องการพัฒนางานให้เกิดคุณภาพเพื่อประชาชน และผู้ใช้บริการจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด

2) การพัฒนางาน จุดเน้นมุ่งที่การลงมือปฏิบัติโดยวางแผนการกระทำเป็นกลุ่ม มีทีมงานร่วมรับผิดชอบแต่ละงานที่ต้องพัฒนา มีการติดตามงานและประเมินผลเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งจากตนเอง

ผู้รับผิดชอบ จากทีมผู้ร่วมงาน และจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกหน่วยงาน โดยการตรวจวัดจากตัวชี้วัดก่อนการดำเนินงาน เพื่อนำมาเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก่อนการพัฒนาและจากการวางแผนการกระทำและลงมือปฏิบัติ วิธีการที่จะนำมาใช้ให้เกิดการพัฒนางาน จะเป็นวิธีการเดียวกันกับการนำไปใช้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคนควบคู่กันอย่างต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรม

ปรีทรรณ พันธ์บรรยงก์ (2545) กล่าวว่า การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร หมายถึง แนวทางในการบริหารขององค์กรที่มุ่งเน้นคุณภาพ โดยสมาชิกทุกคนขององค์กรมีส่วนร่วม และมุ่งหมายผลกำไรในระยะยาวด้วยการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า รวมทั้งการสร้างผลประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกขององค์กรและแก่สังคม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร มีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 คือ การมุ่งเน้นที่คุณภาพ (Quality Oriented) องค์กรที่ใช้การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร จะต้องยึด “คุณภาพ” เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการ คุณภาพในที่นี้ หมายถึง คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่สร้างความพอใจให้แก่ลูกค้าหรือเป็นไปตามที่ลูกค้าต้องการ ดังนั้น การมุ่งเน้นที่คุณภาพก็คือ การยึดความต้องการของลูกค้าเป็นศูนย์กลางในการบริหารและดำเนินการ (Customer Focus)

ประการที่ 2 คือ การปรับปรุงกระบวนการ (Process Improvement) การที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าภายนอกได้นั้น ผู้บริหารและพนักงานจะต้องมองการทำงาน อย่างเป็นผู้บริหารและพนักงานจะต้องมองการทำงานอย่างเป็นบริการที่ถึงมือลูกค้า การที่จะทำงานได้อย่างถูกต้องจึงต้องอาศัย “พนักงานที่มีคุณภาพ” และมีการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง จึงจะสามารถลดความผิดพลาดและความสูญเสียต่าง ๆ ให้เหลือน้อยที่สุดหรือหมดไปได้

ประการที่ 3 คือ ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วม (Total Involvement) การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร นั้น ผู้บริหารและพนักงานทุกคนทุกระดับมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา และปรับปรุงมุ่งสู่ “องค์กรคุณภาพ” (Quality Organization) การเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วม (Employee Involvement) เป็นปัจจัยสำคัญและเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าต่อความสำเร็จขององค์กร เพราะผู้ปฏิบัติงานจะรู้ปัญหาและสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ดีที่สุด จึงเป็นปัจจัยสำคัญของระบบการบริหารจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร หัวใจแห่งความสำเร็จของการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร มี 7 ประการ คือ

- 1) พันธะผูกพันอย่างจริงจังจากผู้บริหารทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร อย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- 2) การให้การศึกษา และการฝึกอบรมให้พนักงานทุกคนได้เรียนรู้และเข้าใจในระบบการบริหารแบบการ จัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร เพื่อจะทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพ
- 3) โครงสร้างขององค์กรที่สนับสนุนวิธีคิด และวิธีทำงานอย่างเป็นกระบวนการและเกื้อหนุนระบบ การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กรอย่างต่อเนื่อง
- 4) การติดต่อสื่อสารอย่างทั่วถึงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร เพื่อเกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง
- 5) การส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ผู้ที่ตั้งใจปรับปรุงงาน

6) การวัดผลงานอย่างเหมาะสมด้วยการคํานวณอย่างยุติธรรมและมีเกณฑ์การวัดผลงานที่ชัดเจนซึ่งประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

7) การทำงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันเป็นส่วนตัว

จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นตัวแปรหนึ่งในการวิจัยครั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่ให้นุคลากรเกิดการร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมรับฟัง ร่วมลงมือทำและร่วมรับผิดชอบ

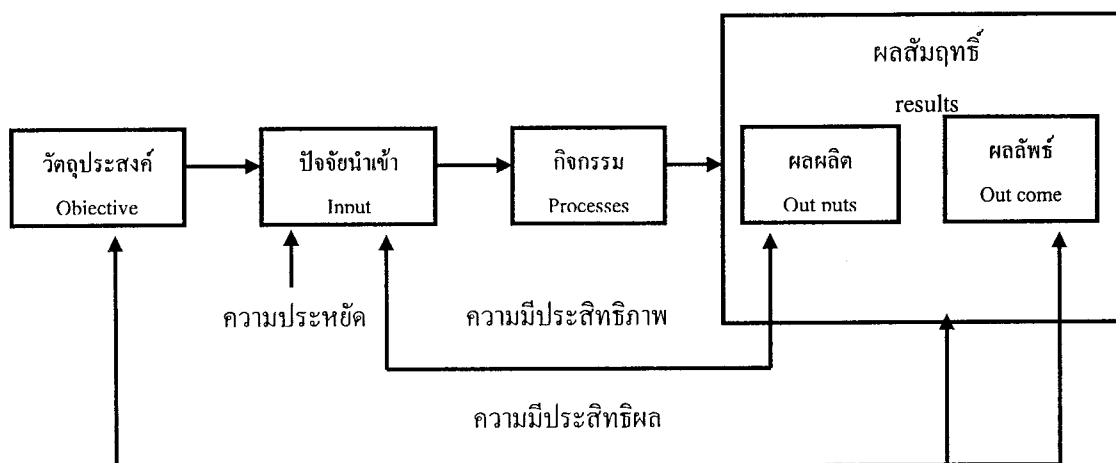
3.2 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM)

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์หรือการบริหารที่มุ่งเน้นผลงานเป็นวิธีการทางการบริหารที่มุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ครบวงจรตั้งแต่ การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการตามแผน การประเมินผลที่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ (Outputs and Outcomes) โดยที่ผลผลิตของหรือบริการเป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ได้จัดทำ จัดสร้าง หรือให้บริการโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ในขณะที่ผลลัพธ์หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้จากผลผลิตและผลกระทบที่มีต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2544.) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์หรือการบริหารที่มุ่งเน้นผลงานเป็นการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัด (Economy) การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (Effectiveness)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542) กล่าวว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด ผลผลิต หมายถึง งานบริการหรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ประชาชนผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการโดยตรง ส่วนผลลัพธ์หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบหรือเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต ผลลัพธ์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการ สาธารณชน และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สุเมธ ชัยเลิศวณิชกุล (2542) กล่าวว่า การวางแผนและติดตามผลลัพธ์ การให้บริการคือการบริหารงานหรือการทำงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ ที่ตกเป็นประโยชน์ที่แท้จริงของผู้ใช้บริการ โดยใช้การวัดผลการปฏิบัติงานสะท้อนผลงานออกมาให้เห็นเด่นชัดด้วยวิธีการใช้ตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงาน ดังแผนภาพที่ 6



ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์

ที่มา: สำนักงาน ก.พ., 2544

ความประหยัด (Economy) คือการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิต โดยการใช้ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรในการผลิตด้วยราคาที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิ่งนี้ถือเป็นหลักสำคัญของ นักบริหารที่ดี การไม่ประหยัดจุดนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในกรณีของการมีคณงานมากกว่าปริมาณงาน หรือใช้อุปกรณ์ เครื่องมือที่มีราคาแพง หรือคุณภาพสูงเกินความจำเป็น

ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs) ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าที่น้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงองค์กรนี้มีประสิทธิภาพสัดส่วนนี้สามารถทำได้ดีขึ้นได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Productivity) คือ การทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่หรือโดยการประหยัด (Economizing) คือรักษาระดับผลผลิต ให้คงที่แต่จะลดปัจจัยนำเข้าลง

ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือ การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของ โครงการซึ่งหมายถึงระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของโครงการนั้นๆ ว่าได้ผลลัพธ์ตาม วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิภาพมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

วัตถุประสงค์ (Objectives) เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น กลาง หรือระยะยาวการให้บริการหรือการปฏิบัติการ เช่น เงินทุน คน อาคาร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี ทรัพยากรสินทางปัญญา กฎ ระเบียบและการรักษาชื่อเสียงขององค์กร เป็นต้น

กิจกรรม (Processes) กระบวนการทำงาน ได้แก่ การนำปัจจัยเข้าทั้งหลายผ่านกระบวนการ เพื่อทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดไว้

ผลผลิต (Outputs) คืองานครั้งสุดท้ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลลัพธ์ (Outcomes) คือสิ่งที่สนองความต้องการของผู้ให้บริการอย่างแท้จริง

ผลสัมฤทธิ์ (Results) คือผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์

ตัวชี้วัดที่จะเป็นตัวสะท้อนผลการดำเนินงาน จะต้องประกอบด้วย (1) ความประหยัด คือ ถ้าปัจจัยนำเข้าน้อย สามารถผลิตผลผลิตได้เท่าเดิม แสดงว่ามีความประหยัดเกิดขึ้น (2) ประสิทธิภาพคือตัวชี้วัดว่า ปัจจัยนำเข้าไปใช้ในการผลิตผลผลิตแล้วใช้ปัจจัยนำเข้าอย่างมีประสิทธิภาพ (3) ประสิทธิภาพ คือ ตัวชี้วัดว่า วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ให้ผลิตผลผลิตแล้วนำผลผลิตนั้นก่อให้เกิด (Impact) ผลลัพธ์ที่ผู้ใช้บริการหรือประชาชน อยากรู้ได้จริง

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2544) สรุปว่าการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จ ได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ทั้งฝ่ายภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยทุกฝ่ายจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจร่วมกัน มีความตระหนักถึงสิทธิ และหน้าที่และสำนึกรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อผลสำเร็จที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน

จากแนวคิดการวัดผลสัมฤทธิ์ที่นักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้นั้น ผู้ศึกษาขอสรุปเพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์หมายถึงความประหยัด และความมีประสิทธิภาพ ที่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้

4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล หมายถึงการบริหารจัดการที่ดี มีความสุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีเป้าหมายในการ จัดสรรทรัพยากรของสังคมให้แก่ทุกภาค ทุกกลุ่ม ทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน ประชาสังคม ครอบครัวและปัจเจกบุคคล อย่างเป็นธรรมนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน มีโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอย่างสมดุล ระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีความสำคัญต่อการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชน ผู้บริหารที่ดีย่อมมีความตั้งใจที่จะบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีความเจริญก้าวหน้า ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย ขยายตัวได้ต่อเนื่อง นอกจากจะใช้ความสามารถแล้ว ยังต้องใช้ คุณธรรม ซึ่งเป็นคุณธรรมที่มีอยู่ในตัว อาทิเช่น ความซื่อสัตย์สุจริต การมีจุดยืนที่มั่นคง ความขยันหมั่นเพียร ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การปกครองที่ยุติธรรม ไม่ลำเอียง ฯลฯ

ธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐนั้นภาษาอังกฤษใช้ตรงกับคำว่า Good Governance เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายเมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2540 หรือที่ เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรก ที่ประชาชนคนไทยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการเขียนรัฐธรรมนูญมากที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในระยะเวลาที่ผ่านมาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งอาจ มาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิดธรรมาภิบาลสากลมาใช้กับสังคมไทย เหมือนแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยมซึ่งเป็นแนวคิดสากลทั้งสิ้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542) ธรรมาภิบาล ในระดับสากล หมายถึง ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อให้ภาคต่าง ๆ สามารถพัฒนาและอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ นั่นคือ ความสัมพันธ์ของ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง สังคมของรัฐซึ่งเป็นการ บริหารจัดการที่ดีนั่นเอง การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจของคนใน สังคมทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง หรือที่เรียกว่า ประชารัฐที่ดี (อรพินท์ สพโชคชัย, 2541) จะสามารถเป็นกลไก ขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และจะเป็นรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

โดยทั่วไป มีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนคือ ประชาสังคม (Civil society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) และภาครัฐ (State หรือ Public sector) กลไกนี้มีบทบาทอำนาจในการดูแลบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ (บรรศักดิ์ อุวรรณโน , 2542)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2544) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารจัดการสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ในประเทศประเทศไทยเริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2540 เมื่อรัฐบาลดำรงที่ื่อนำแนวคิดนี้มาใช้ในการระบบราชการไทย จึงได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “สาระสำคัญของธรรมาภิบาล มี 6 ประการดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายถึงการใช้กฎหมายต่างๆ อย่างเที่ยงตรงยุติธรรม ภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องเป็นที่ยอมรับของสังคม บังคับใช้กฎหมายกับทุกคนได้เสมอกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

2) หลักคุณธรรม (Moral) หมายถึงทุกคนในองค์กรต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดี และสำนึกในความดีงามที่จะทำงานโดยถูกต้องและสุจริต

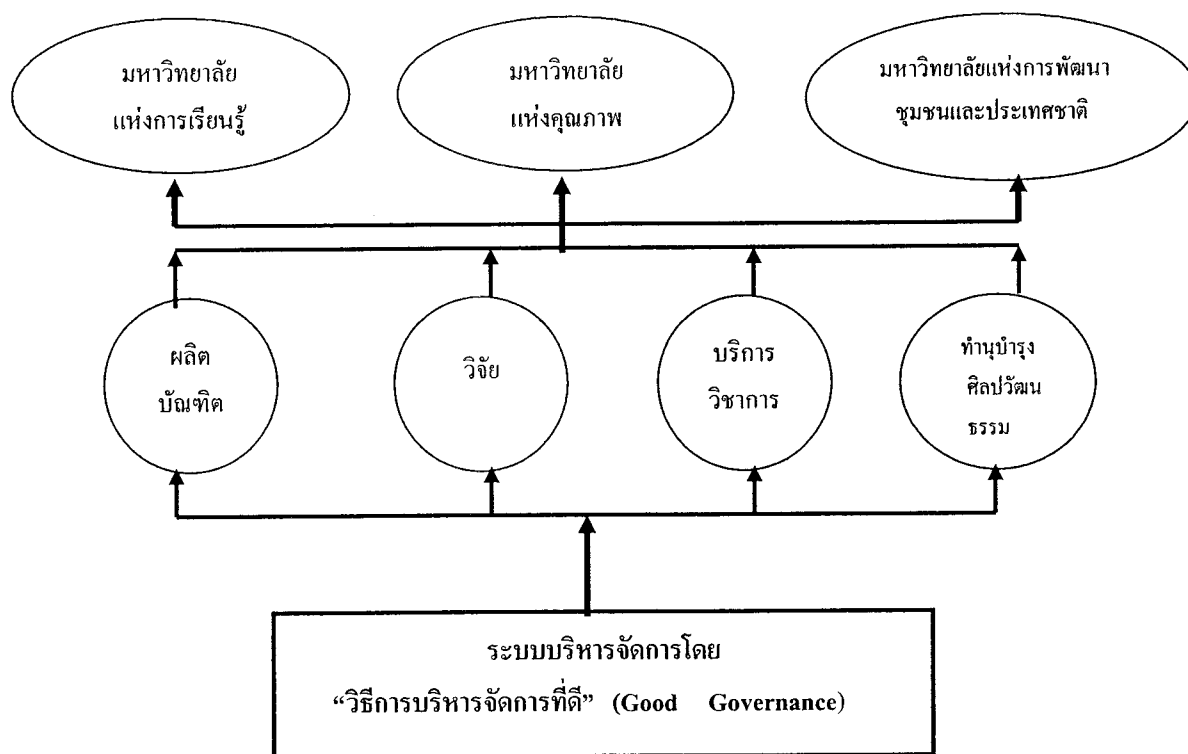
3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันไม่ว่าจะทำการใด ๆ ในการบริหารจัดการองค์กร ต้องมีเหตุผล โปร่งใสในวิธีการ และสามารถตรวจสอบได้ และมีองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อตรวจสอบการทำงาน โดยพร้อมถูกตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นจากองค์กรภายในหรือองค์กรภายนอก

4) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ต้องมีการรับผิดชอบในการกระทำของตนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของงานหรือองค์กร การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัดเพื่อบรรลุผลของงานและองค์กร

5) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึงบุคลากรในองค์กรจะต้องมีส่วนร่วมในการทำงานโดยมุ่งผลแห่งการประสบความสำเร็จร่วมกัน ตลอดจนการได้รับการปันส่วนในประโยชน์ต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยต้องถือประโยชน์สูงสุดแห่งองค์กรเป็นที่ตั้งในการบริหารและขับเคลื่อนองค์กรไปให้สู่ความสำเร็จ

จากแนวความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล จึงพอสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งการบริหารงานราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่สะท้อนผลประโยชน์ของทางราชการ ผู้ศึกษาจึงขอนำระบบบริหารจัดการโดย “วิธีการบริหารจัดการที่ดี” (Good Governance) มาใช้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดังแผนภาพที่ 7



ภาพที่ 7 การกิจที่นำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยแห่งการเรียนรู้ แห่งคุณภาพ และแห่งการพัฒนา
ที่มา : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546

5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผน

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน

ในสภาวะของโลกปัจจุบันมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทำให้การแข่งขันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นไปอย่างรุนแรง และมีโครงสร้างการบริหารงานที่ซับซ้อน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานต้องถูกปรับหรือระบบให้สอดคล้องและมีความสมดุลต่อสภาพการณ์ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และสิ่งที่นักบริหารทุกคนจะต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ ความไม่แน่นอน ซึ่งอาจเกิดขึ้นทั้งในองค์กรและภายนอกองค์กร ดังนั้นความมุ่งหวังที่จะสร้างความสำเร็จในการบริหาร ได้คือ การวางแผนที่ดีและมีประสิทธิภาพพร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้โดยอาศัยผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและตื่นตัวตลอดเวลา ผสมกับความพร้อมของทรัพยากรที่มีอยู่ จัดออกมาในรูปแผนการดำเนินงาน

5.2 ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นเรื่องการคาดเดาเหตุการณ์ หรือสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายของงานที่องค์กร ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนคือการเฝ้าระวังตัวเราจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ โดยอาศัยกระบวนการวิเคราะห์เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และการคาดคะเนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาพัฒนาหาวิธีแก้ไขล่วงหน้า โดยมีรายละเอียดที่ว่า จะต้องทำอะไร ทำเมื่อไร พร้อมทั้งระบุผลสำเร็จต่าง ๆ ที่จะนำกิจกรรมไปสู่วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เสถียร เหลืองอร่าม (2524) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนคือการเลือกวิธีทางในอนาคตจากทางเลือกหลายทาง สำหรับที่จะทำให้กิจการทั้งหมดหรือเฉพาะบางแผนงานดำเนินไปตามวิธีทางนั้น การวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร (What) จะทำอย่างไร (How) จะให้ใครทำ (Who) และจะมีวิธีการอย่างไร (Method) การวางแผนจึงเป็นการนำกิจการไปสู่วัตถุประสงค์ที่เลือกไว้โดยวิธีที่ถูกต้องที่สุด

สมคิด บางโม (2539) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนคือการกำหนดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ และเลือกแนวทางปฏิบัติที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

สุรัสวดี ราชสกุลชัย (2543) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนเป็นกิจกรรม หรือกระบวนการที่กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีการปฏิบัติล่วงหน้าแล้วสร้างแผน (Plan) หรือวิธีการเป็นสะพานเชื่อมปัจจุบันไปอนาคต เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และบรรลุความสำเร็จในที่สุด

บัญชา แก้วส่อง (2541) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการของการกำหนดเป้าหมายในอนาคต และกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สุพาดา สิริกิตตาและคณะ (2543) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์ และกำหนดว่าควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น มีลักษณะดังนี้

- 1) การกำหนดเป้าหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objective)
- 2) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies)
- 3) การพัฒนาแผนตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy of plan)

อนันต์ เกตุวงษ์ (2540) ได้ให้คำนิยาม การวางแผนไว้คือการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าในการเลือกทางเลือกเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หรือการกระทำ โดยทั่วไปจะเป็นการตอบคำถามต่อไปนี้ คือ จะทำอะไร (What) ทำไมจึงต้องทำ (Why) ใครบ้างที่จะเป็นผู้กระทำ (Who) จะกระทำเมื่อใด (When) จะกระทำที่ไหนบ้าง (Where) และจะกระทำกันอย่างไร (How)

อุดมรัตน์ สงวนศิริธรรม (2534) ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่าการวางแผนคือการกำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ล่วงหน้าว่าจะทำกิจกรรมใด เพื่อวัตถุประสงค์อะไร ทำเมื่อใด ทำที่ไหน ใครเป็นผู้กระทำ ก่อนที่จะลงมือกระทำจริง เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานจริงบรรลุเป้าหมาย

Dubrin and Ireland (1993) ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ทรัพยากร และการกระทำที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จ การวางแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจุดหมายปลายทาง (Ends) คือสิ่งที่ต้องการที่จะทำให้สำเร็จและเกี่ยวกับวิธีการ (Means) คือวิธีการที่มุ่งสู่ผลสำเร็จ

Herbert G. HickS (1968) ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของการบริหารที่จะต้องจัดกระทำก่อนกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่งเพื่อความสำเร็จของงานที่ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ข้อมูลในอดีตเพื่อการตัดสินใจในปัจจุบัน และการประเมินสภาพแวดล้อมของอนาคต

Harold Koontz and other (1990) ให้คำนิยามของการวางแผนไว้ว่า การวางแผนคือการตัดสินใจของผู้บริหารในการดำเนินงานล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำที่ไหนและใครเป็นผู้ทำ โดยอาศัยการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้งานต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ หรืออาจจะเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมโยงอดีตกับปัจจุบันไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ รวมทั้งการตัดสินใจที่ดีเป็นองค์ประกอบในการดำเนินงาน

W. W. Simmons (อ้างถึงในสุริยวดี ราชกุลชัย, 2546) การวางแผนคือลักษณะ 2 ประการ คือ (1) การปฏิบัติงานของผู้บริหารแต่ละคนครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ การมุ่งใจ การสื่อสาร การวัดผลงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ในอีกมุมหนึ่งเป็นการบริหารองค์รวมทั้งหมด โดยมีขอบเขตถึงกระบวนการบริหารที่ต่อเนื่องและมีเนื้อหาครอบคลุมทุกกิจกรรมของงานและแสดงเป้าหมายมุ่งสู่อนาคต

Henry Fayol & other (1972 อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงษ์, 2540) เห็นว่าการวางแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หน้าที่นี้จะสำคัญหรือไม่สามารถได้จากเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร และการวางแผนมีความสำคัญมาก
- 2) การวางแผนเป็นแนวทางการปฏิบัติที่สำคัญ ดังนั้น จึงช่วยให้การทำงานเป็นไปได้มาก และเชื่อว่าจะทำให้การทำงานก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วย แผนจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์กร
- 3) แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทาง และความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมาย สำหรับองค์กรให้ผู้ปฏิบัติทุกคนได้รู้ นอกจากนี้แผนยังเป็นการรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ปัญหาไปแต่ละครั้งเท่านั้น
- 4) แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคตและเห็นโอกาสที่จะแสวงประโยชน์หรือการกระทำต่าง ๆ ให้สำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ทั้งยังให้มองเห็นปัญหาและอุปสรรคและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกันตลอดจนลดภาวะความเสี่ยงได้
- 5) การตัดสินใจที่มีเหตุผล ในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้หลักทฤษฎี แนวความคิด และหลักการ สถิติและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีเหตุผลและเป็นประโยชน์ตามความต้องการหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น
- 6) การวางแผนเป็นเรื่องของการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามความต้องการแล้วกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบังเกิดผลตามเป้าหมายนั้น ต้องได้รับการพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอน ของการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้เวลา สถานที่ และการควบคุม
- 7) การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้มาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเมื่อมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น

มนุษย์ก็ต้องเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ ตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในอนาคต และทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น และสอดคล้องประสานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบอีกด้วย

8) การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา ขั้นแรกจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และวัตถุประสงค์จะเป็นหลักในการตัดสินใจในทุกเรื่องที่จะกระทำต่อไป ดังนั้น การวางแผนย่อมหมายถึง การมีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่มีเหตุผล มีการกระทำตามแผน และให้บังเกิดผลตามความต้องการได้

สมคิด บางโม (2542) กล่าวว่า การวางแผนจะอำนวยความสะดวกในการช่วยลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนย่อมก่อให้เกิดการประหยัดต้นทุน ทั้งเวลา ช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บริหารให้ลดน้อยลง และแผนงานที่ดีจะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรได้อย่างถ่วงถึง

จากแนวคิดที่นักวิชาการทั้งหลายได้ให้คำนิยามไว้ พอที่จะสรุปได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อองค์กรรวมถึงบุคคลทุกคนในองค์กรนั้น ๆ การวางแผนทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดทิศทางหรือแนวทางที่จะนำพาองค์กรไปสู่จุดหมายปลายทางได้ และหลักสำคัญคือผู้บริหารทุกคนต้องเข้าใจและตระหนักถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนงาน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในแต่ละงานขององค์กรเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุด การวางแผนจึงมีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

5.3 ประโยชน์ของการวางแผน

ความสามารถในการวางแผน เป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารที่ปรารถนาให้อนาคตขององค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การวางแผนมีประโยชน์หรือข้อดีต่อการบริหารคือการวางแผนบอกให้ทราบถึงศักยภาพของปัญหาและโอกาสที่ปัญหาเหล่านั้นจะเกิดขึ้น สามารถปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กรให้ดีขึ้น การบริหารจัดการองค์กรต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเกื้อหนุนเสริมให้การดำเนินงานไปสู่จุดหมายปลายทาง การวางแผนสามารถช่วยให้ผู้บริหารมีความมั่นใจในอันที่จะนำความอยู่รอดปลอดภัยมาสู่องค์กร โดยจุดเริ่มต้นของการจัดการคือการวางแผนเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย หรือทิศทาง การวางแผนที่ดีจะช่วยเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่องค์กรอย่างมากมาย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2539) กล่าวว่า การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารมีความเจริญก้าวหน้าในฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน นับได้ว่าการวางแผนมีประโยชน์ต่อกระบวนการจัดการคือ ช่วยลดความไม่แน่นอน โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์ความเป็นไปได้ของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและกำหนดเป็นแผนงานที่จะช่วยลดความเสี่ยงภัยต่าง ๆ และช่วยให้การจัดการตามหน้าที่งานการจัดการอื่น ๆ เป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ คุณประโยชน์ที่ได้จากการวางแผนคือช่วยให้การวิเคราะห์หาโอกาสต่าง ๆ หรือค้นหาปัญหาอื่นๆ ที่อาจมีขึ้นในอนาคต ช่วยในการปรับปรุงให้กระบวนการตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น ช่วยกำหนดทิศทางและวัตถุประสงค์ในอนาคต และความมั่นใจถึงความอยู่รอดขององค์กร

วิลาวรรณ รพีพิศาล (2542) กล่าวว่า การวางแผนที่ดีจะช่วยเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่องค์กรในเรื่องต่างๆ คือ ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อำนวยความสะดวกให้ผู้บริหารมีความเชื่อมั่นในการตัดสินใจดำเนินงานที่ท้าทายได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทันต่อเหตุการณ์ การปฏิบัติงานเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ ประหยัด มีประสิทธิภาพในเรื่องการใช้ทรัพยากร การปฏิบัติงานมีการควบคุมและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น โดยอาศัยแผนเป็นเครื่องมือวัดมาตรฐานของงานที่กำหนดไว้

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2541) กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญทั้งต่อตัวบุคคลและองค์กร ยิ่งองค์กรที่มีความซับซ้อนเท่าใดกระบวนการวางแผนยิ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้บริหารมากขึ้นเท่านั้น ความสำคัญของการวางแผนเกิดจากความจำเป็นและประโยชน์ของการวางแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ที่พึงมีต่อบุคคล และองค์กรในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ช่วยให้เกิดความมั่นคง มีการปรับตัวภายใต้ความไม่แน่นอน ผู้บริหารมีการวางแผนในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป อาจจะเป็นการวางแผนเพื่อปรับตัวเข้าสู่ความสำเร็จในสภาวะสิ่งแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน หรือทำการวางแผนเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ประโยชน์ของการวางแผนที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ผู้บริหารนำองค์กรไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2) การวางแผนจะช่วยให้วัตถุประสงค์หลักขององค์กรมีความชัดเจนเป็นเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goals) ซึ่งวัตถุประสงค์รองจะใช้วิธีทางตามเส้นทางได้ชัดเจนเป็นไปตามทิศทางที่ระบุไว้ และเป็นความต่อเนื่องของวัตถุประสงค์ระดับสูงสู่ระดับล่าง

3) การวางแผนจะช่วยให้เกิดการได้เปรียบในเชิงการแข่งขันในแต่ละสถานการณ์ ทำให้เกิดการปรับปรุงการปฏิบัติงานในสังคมสมัยใหม่ที่กำลังเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลายของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนของเทคโนโลยี กฎระเบียบของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงและเพิ่มขึ้น ความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมและการเพิ่มขึ้นของต้นทุน องค์กรที่มีระบบการวางแผนที่ดีมีการจัดสรรและกระจายทรัพยากรทางการบริหารให้เกิดการได้เปรียบและใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่าสูงสุด

George R. Terry (1977 อ้างถึงในฐกร ทูเกียรติ, 2548) นักวิชาการทางการบริหารได้กล่าวข้อดีของการวางแผนไว้ว่า

- 1) การวางแผนทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์ และมีระเบียบมีระบบ
- 2) การวางแผนจะชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานในอนาคต
- 3) การวางแผนช่วยแก้ปัญหาของลักษณะคำถามที่ว่า”อะไรจะเกิดขึ้น...(What if..)”
- 4) การวางแผนเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลพื้นฐานในการควบคุมการปฏิบัติงาน
- 5) การวางแผนส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน
- 6) การวางแผนช่วยให้มองเห็นภาพรวมทั้งหมดของการปฏิบัติงานและขององค์กร
- 7) การวางแผนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสมดุลในการใช้วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อการปฏิบัติงาน

จากความหมายประโยชน์ของการวางแผนที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้นั้น พอที่จะสรุปได้ว่าประโยชน์ของการวางแผน มีดังนี้

- 1) ช่วยให้ทราบถึงปัญหา ศักยภาพ และโอกาสที่ปัญหาเหล่านั้นจะเกิดขึ้นกับองค์กร จึงเป็นการลด
- 2) จุดอ่อน และเพิ่มจุดแข็งด้วยการใช้จุดแข็งให้เป็นประโยชน์

- 3) ช่วยให้บุคคลในองค์กรปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- 4) ช่วยให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีระเบียบมีระบบ และมีวัตถุประสงค์ในอนาคตที่ชัดเจน
- 5) ช่วยให้การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจมีคุณภาพยิ่งขึ้น ลดความเสี่ยงน้อยลง
- 6) ช่วยให้การบริหารงานนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลขององค์กรได้

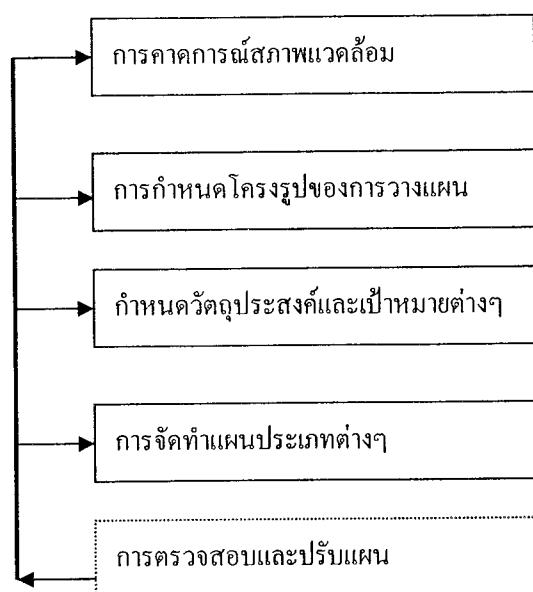
5.4 ทฤษฎีการวางแผน

David I. Cleland and William R. King (1972 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) กล่าวว่าไว้ว่าในการบริหารงานในองค์กรผู้บริหารจะต้องตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การวางแผนจึงเป็นความพยายามของผู้บริหารอื่นที่จะพยายามจัดองค์กรของตนให้มีความเหมาะสมสูงสุด ทั้งในแง่ของการหาประโยชน์และพยายามหลีกเลี่ยงอุปสรรค หรือข้อจำกัดจากสภาพแวดล้อมให้ได้มากที่สุด หน้าที่ประการนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ (Management of Change) หรือเท่ากับเป็นการจัดการปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั่นเอง ซึ่ง David I Cleland & William R. King ได้ให้หลักเกณฑ์หรือแนวทางสำหรับ “ การจัดการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง “ ไว้ดังนี้ คือ

- 1) ก่อนอื่นทุกคนจะต้องรับรู้สภาพอย่างหนึ่ง คือทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องทำการคาดการณ์สิ่งที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นั้น จะเกิดขึ้นเมื่อไร ที่ไหน และจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
- 2) จัดทำแผนงานและวิธีการควบคุมที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถเตรียมการจัดรวมกลุ่มทรัพยากรไว้พร้อม สำหรับที่จะใช้รับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยมีได้คาดการณ์ได้ทันเหตุการณ์ยิ่งขึ้น
- 3) จัดทำกลยุทธ์ที่จะช่วยให้องค์กรสามารถหาประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อให้สามารถมีอิทธิพลเหนือการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

Cleland & King ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการวางแผนจะเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้คือ

- 1) ทำการคาดการณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
- 2) กำหนดโครงสร้างของการวางแผน
- 3) กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายต่าง ๆ
- 4) การจัดทำแผนประเภทต่าง ๆ
- 5) การตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนและการปรับแผน ดังแผนภาพที่ 8



ภาพที่ 8 กระบวนการวางแผนของ David I. Cleland & William R. King
ที่มา : 1972 อ้างถึงในอริสฤกษ์ พงษ์โสภา, 2545

ตามแผนภาพข้างต้นนี้ จะให้เห็นถึงการวางแผนซึ่งเกิดขึ้นหมุนเวียนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเป็นประจำและแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันของขั้นตอนของการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายต่าง ๆ และการจัดทำรายละเอียดแผนประเภทต่างๆ ที่สัมพันธ์ไปด้วยกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งช่วยให้สามารถมองเห็นได้ชัดเป็นลักษณะเฉพาะระบบของการวางแผนด้วย และ โดยเหตุที่การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและที่ต้องการกระทำเป็นประจำ เพราะแผนซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อเตรียมการเอาไว้เพื่อจะดำเนินการในเวลาข้างหน้า หรือแผนซึ่งได้ดำเนินการแล้วก็ตามต่างก็ต้องมีการตรวจสอบและทบทวนดูความเหมาะสมอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ทุกขณะ ดังนั้น การตรวจสอบแผนซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ และการทบทวนเพื่อปรับแก้ที่ได้กำหนดไว้แล้ว จึงเป็นภาระหน้าที่ประจำของผู้บริหารที่จะต้องปฏิบัติไปตลอดกระบวนการวางแผน กล่าวนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญของกระบวนการวางแผนเสมอ

Freemont J. Lyden & Ernest G. Millee (1972 อ้างถึงอุพาพรรณ ศรีประเสริฐ, 2545)
กล่าวถึงการวางแผนไว้ดังนี้

- 1) การวางแผนเป็นกระบวนการ (Process) กระบวนการในที่นี้หมายถึงกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยเดียวกัน กิจกรรมนี้ต้องการทั้งทรัพยากรและพลังงานเพื่อทำให้กิจกรรมดำเนินไปได้
- 2) การจัดเตรียม (Preparing) การวางแผนเป็นกระบวนการของการเตรียมชุดหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้ได้รับการอนุมัติ และการดำเนินการโดยองค์การอื่น ๆ แม้ว่าหน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่วางแผนมีอำนาจอนุมัติและดำเนินการตามแผนก็ตาม กระบวนการดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ต่างหากโดยเฉพาะ

3) เป็นชุดหนึ่ง (A Set) ในที่นี้จำเป็นต้องยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการวางแผนกับการตัดสินใจ เพราะการวางแผนหมายถึงการตัดสินใจประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะคือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นระบบ

4) การตัดสินใจเพื่อการกระทำ (Decision for Action) เป็นการวางแผนมุ่งสู่การกระทำเป็นสำคัญไม่ได้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อย่างอื่น แต่การวางแผนก็มีผลงานระดับสอง (Secondary Results) อีกหลาย ๆ อย่างเช่น การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการตัดสินใจ และการฝึกอบรมให้คนทำงานร่วมกันเป็นต้น

5) ในอนาคต (In the Future) ลักษณะที่สำคัญยิ่งของการวางแผนได้แก่การมุ่งสู่อนาคต มีการพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต ความไม่แน่นอน และเงื่อนไขต่าง ๆ

6) การมุ่งสู่การทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ (Directed at Achieving Goals) กระบวนการวางแผนจะไม่สามารถดำเนินไปได้ถ้าขาดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดทิศทาง จุดหมายปลายทางของการกระทำเป็นกระบวนการดังกล่าวมา

7) ใช้วิธีการให้ผลงานสูง (By Optimal Means) จุดสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผนคือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Means/END Analysis) เพื่อเลือกวิธีการกระทำที่ก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด

จากแนวคิดของนักวิชาการ พอที่จะสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและต้องกระทำเป็นประจำ ในการทำกิจกรรมใด ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กร ถ้ากลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมาภายหลังได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะให้บุคคลเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทาง เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความถูกต้อง และความต้องการของกลุ่มส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้

6. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ผู้กำหนดนโยบายเลือกทางเลือกที่ประเมินว่าเหมาะสมที่สุด และได้กำหนดเป็นนโยบายแล้ว กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการพยายามกำหนดนโยบายที่ดี ดังนั้น การนำนโยบายที่ดีไปปฏิบัติเพื่อให้บังเกิดผลจึงมีกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่ดี และทำให้นโยบายบังเกิดผลเป็นไปตามเป้าหมาย ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

สุรนาท ชมะธะรงค์ (2540) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีต้นนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กำหนดไว้ด้วย นั่นคือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายนั่นเอง

วรเดช จันทรศร (2543) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร และกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่

ระบุไว้ หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดียิ่งขึ้น โดยการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและสิ่งเชื่อมโยงของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Mazmanian and Sabatier (1981 อ้างถึงใน สุรนาท ขมะฉะรงค์, 2540) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปคำสั่งของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้

Donna H. Kerr (1976 อ้างถึงใน ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, 2539) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด เพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้

McLaughlin (1975 อ้างถึงใน สุรนาท ขมะฉะรงค์, 2540) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์กรที่ต่อเนื่องเป็นพลวัตซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย กับกลยุทธ์ของนโยบาย กับ สภาพขององค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติการ ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

จากความหมายของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว พอสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยมีความหมาย 2 ประเด็นคือ ประเด็นที่แรก หมายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ และประเด็นที่สอง หมายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องขององค์กรที่รับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบาย

6.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

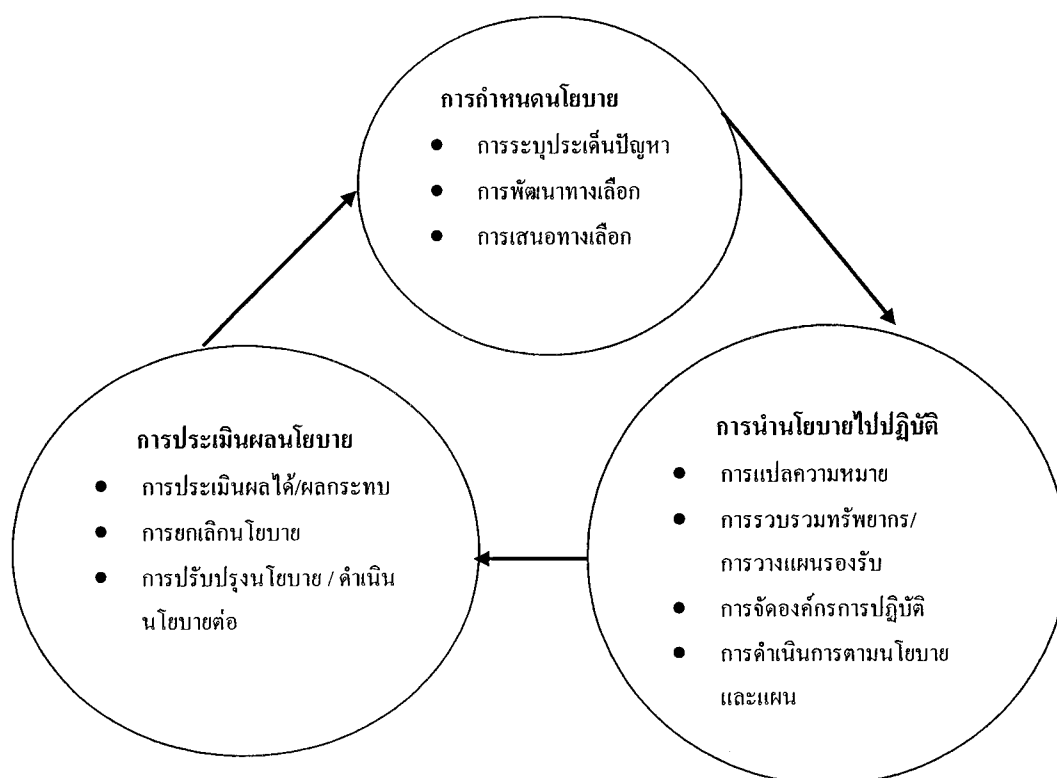
การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่มีความผลกระทบและเกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งในและนอกองค์กร การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์ (2540) ได้เสนอแนวความคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- 1) เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนำนโยบาย แม้มีนโยบายดีแต่ไม่มีการนำไปปฏิบัติก็ไร้ความหมาย
- 2) เป็นกระบวนการแปลงนโยบายซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาลและเป็นนามธรรม (Abstract) ให้เป็นรูปธรรม (Concrete) ในรูปแบบของแผนงาน/โครงการ
- 3) เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนโยบายประจำ/ข้าราชการประจำ
- 4) เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมือง ที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายประจำ

สุรนาท ขมะฉะรงค์ (2540) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายที่ปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรือมีประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ที่แสดงเจตจำนง เรียบร้อยแล้ว ลำดับต่อไปเป็นการแปลง พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ ให้เป็นโครงการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนนี้ ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารการพัฒนาเพื่อผลักดันโครงการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อสนองความสำเร็จของนโยบายนั้นให้ได้

วรเดช จันทรศร (2527 อ้างถึงในกิตติมา สายัน, 2544) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) ครอบคลุมความสัมพันธ์ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย(Policy Formulation) การจัดทำแผนและโครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำนโยบายแผนงาน โครงการไปปฏิบัติการ (Policy Implementation) ประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ดังแผนภาพที่ 9



ภาพที่ 9 แสดงวงจรกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรศร, 2527

การนำนโยบายการปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติ เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ จึงนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้มีการสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ชัดเจน คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายรวมถึงกระบวนการใช้ระบบมาตรฐานเพื่อวัดกระบวนการทำงาน และวิธีการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของบุคคลในองค์กร และรวมถึงการยอมรับในระดับประเทศ

6.3 ลักษณะของนโยบายที่ดี

นโยบายขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการบริการและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย ความเข้าใจและความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และจัดระบบบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ ในองค์กรและรวมถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องนโยบายนั้นด้วย นโยบายของรัฐก่อนที่จะมีการกำหนดขึ้นจะต้องผ่านกระบวนการ และขั้นตอน โดยผ่านการเห็นชอบจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงประกาศใช้เป็นนโยบายเพื่อส่วนราชการต่าง ๆ หรือองค์กรรับไปปฏิบัติแต่ข้อเท็จจริงปรากฏอยู่เสมอว่า หลาย ๆ นโยบายไม่ประสบผลสำเร็จ ล้มเหลว ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการต่อต้านใด ๆ เกิดขึ้นในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง หมายความว่า นโยบายนั้น ๆ ไม่รัดกุมเพียงพอ หรือไม่โปร่งใส หรือเกิดจากความไม่รอบคอบของผู้วิเคราะห์วิจัยข้อมูลก่อนที่จะนำเสนอทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบาย

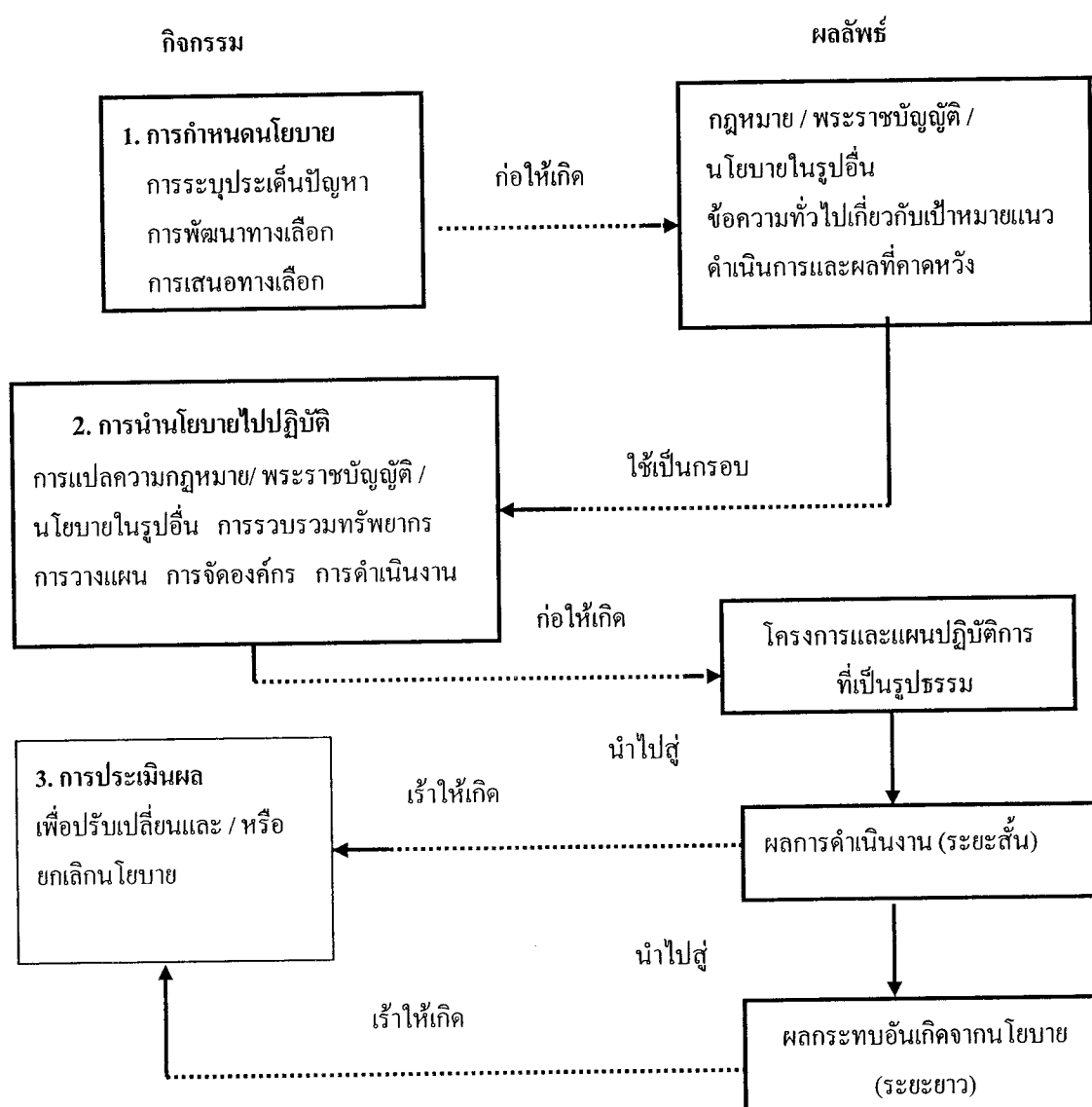
ลักษณะของนโยบายที่ดี มีดังต่อไปนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2535)

- 1) นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การและสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายได้
- 2) นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นจากความคิดเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามความคิดเห็นข้อเสนอแนะและปฏิกิริยาต่าง ๆ จากภายนอกควรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงบ้างในการกำหนดนโยบาย
- 3) นโยบายที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธีในการปฏิบัติควรเปิดกว้างไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถและให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่
- 4) นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายใดควรทำก่อน ควรทำหลัง โดยการจัดลำดับตามความสำคัญและความจำเป็น
- 5) นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน
- 6) นโยบายที่ดีจะต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ กล่าวคือ ในองค์กรหรือหน่วยงานหนึ่ง ๆ ย่อมมีภารกิจและความรับผิดชอบหลายชนิด การกำหนดนโยบายเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจและความรับผิดชอบทั้งหมดย่อมเป็นไปไม่ได้ นอกจากนี้เมื่อกาลเวลาผ่านไปเหตุการณ์ต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายที่ดีนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์และความยืดหยุ่นสามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ เสมอ
- 7) นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรกล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตน และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้เสมอ
- 8) นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นโดยครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตจะช่วย

ให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และงานที่จะทำในระยะยาวอันใกล้กับงานที่จะต้องทำในอนาคตมีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

9) นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

6.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบาย



ภาพที่ 10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบาย
ที่มา: สุรนาท ขมะณรงค์, 2540

จากแผนภาพที่ 10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบายที่บ่งบอกถึงลักษณะของนโยบายที่ดี และมีนักวิชาการกล่าวไว้ว่าในหลายประเด็น พอสรุปได้ว่านโยบายที่ดี จะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริงโดยกำหนดกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้พร้อมกับการดำเนินงานภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ และมีความยืดหยุ่นสามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ จากแผนภาพที่แสดงพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติหรือมีประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ที่แสดงเจตจำนงของนโยบายเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีเหล่านั้น ซึ่งโดยปกติมักจะกว้างคลุมเครือและกำกวม ให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมและยังหมายรวมถึงการระดมทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่อันได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว นอกจากนั้นเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้ก็จะต้องมีการวางแผนวางรูปโครงการในการปฏิบัติ มีการจัดรูปองค์กรเพื่อรองรับงานที่จะดำเนินการตามแผนและโครงการที่วางไว้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของโครงการทั้งสิ้น

6.5 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแสดงสาเหตุหรือข้อบ่งชี้ถึงลักษณะต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในขั้นตอนการปฏิบัติ ปัจจัยหลักที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกตามแนวคิดของนักวิชาการได้ ดังนี้

Helen M. Ingram & Dean Mann (อ้างในสมชาย หิรัญโรจน์ และคณะ, 2540) เห็นว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวมีลักษณะเป็นนามธรรม สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายทัศนคติหรือมุมมองของคน ๆ หนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับตัวบุคคล กรอบเวลาและเงื่อนไขสภาพแวดล้อม ในขณะที่นโยบายถูกประเมิน

วรเดช จันทรศร (2540) ได้ให้ความเห็นเพื่อการพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐ สามารถพิจารณาได้จากผลรวม 3 มิติ ประกอบด้วย

มิติที่ 1 คือการมองผลของโครงการเป็น 3 ระดับ คือ

1. ผลผลิต (Output) การวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผลผลิตของโครงการ สรุปได้ตามตารางดังนี้

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดด้านผลผลิต (Output)	ระดับความสำเร็จ
- ไม่ครบ / ขาด	ปริมาณ	ครบตามจำนวน / เกินจำนวนที่กำหนดไว้
- ล่าช้า	เวลา	เสร็จทันเวลา / เสร็จก่อนเวลา

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดด้านผลผลิต (Output)	ระดับความสำเร็จ
- เกินงบ / ไม่ประหยัด - ราคาแพง - คอร์รัปชัน - ไม่ตรงตามมาตรฐาน / คุณภาพต่ำ - ใช้ประโยชน์ไม่ได้ตามระดับที่กำหนด	ค่าใช้จ่าย คุณภาพ	อยู่ในงบประมาณมีการใช้จ่ายอย่างประหยัด ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุดหรือได้ของที่มี ตรงตามมาตรฐาน ทนทาน ใช้ประโยชน์ได้นาน
- บางฝ่ายไม่พอใจ - หลายฝ่ายไม่พอใจ - คัดค้าน / ต่อต้าน	ความพึงพอใจ	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ

2. ผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึงผลที่เกิดต่อจากผลผลิตการวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผลผลิตของโครงการ สรุปได้ตามตาราง ดังนี้

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ (Outcome)	ระดับความสำเร็จ
- ไม่ตรงกลุ่ม - ไม่เสมอภาค - ไม่เป็นธรรม - ทุจริตบางคน หรือทุจริตเป็นขบวนการ - ปลอมแปลงตัวเลข	การให้ประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย หรือผู้ได้รับผลของโครงการ	- ตรงกลุ่ม - เสมอภาค - เป็นธรรม - สุจริต - รับผิดชอบ

3. ผลสุดยอดหรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome)

มิติที่ 2 ต้องเป็นความสำเร็จที่แท้จริงดั้งเงื่อนไขซึ่งสามารถพิจารณาความสำเร็จ ได้ดังนี้

1. โครงการต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการหรือนโยบายอื่น ๆ
2. โครงการต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือได้ของโครงการ
3. โครงการที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ
4. โครงการที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่ 3 ผลรวมของโครงการพัฒนาทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาที่พึงปรารถนา คือในระดับกรม โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของกรมจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายรวมของกรม ในระดับกระทรวง โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของกรม เมื่อรวมกันแล้วจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของกระทรวง และในระดับประเทศ โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวง กรม กอง เมื่อรวมกันแล้วจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของประเทศ

6.6 การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Edward A. Suchman (อ้างถึงใน สมชาย หิรัญโรจน์และคณะ, 2540) เสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องสำหรับการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว ดังนี้

- 1) เกณฑ์ความพยายาม (Effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) โดยไม่สนใจผลผลิต (Outputs)
- 2) เกณฑ์การปฏิบัติงาน (Performance) เป็นการประเมินผลจากการกระทำหรือการปฏิบัติงานมองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม
- 3) เกณฑ์ความเพียงพอ (Adequacy) เป็นการประเมินพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดเพียงพอกับความต้องการหรือไม่
- 4) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย (Cost)
- 5) เกณฑ์กระบวนการ (Process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวโดยดูว่าโครงการนั้น ทำงานได้ผลหรือไม่ได้ผลอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น

สมชาย หิรัญโรจน์และคณะ (2540) ได้เสนอเกณฑ์เกี่ยวกับปัจจัยการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายของนโยบาย โดยได้สรุปความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 มิติ ดังนี้

- 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในเกณฑ์ต่ำ
- 2) ความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้
- 3) มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติมากเกินไป

จากความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมา พอที่จะสรุปได้ว่า ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความซับซ้อนมากกว่าการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหรต้องมองตั้งแต่เรื่องราวละเอียดในการปฏิบัติงานว่าถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ และการปฏิบัตินั้นต้องก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่มีต่อภารกิจหลักขององค์กร และส่วนรวมของสังคมอีกด้วย

7. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผล

7.1 ความหมายของการประเมินผล

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมหนึ่งของการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ใช้กันในทุกองค์กร โดยมีกรรมวิธีและขั้นตอนในการดำเนินการไม่เหมือนกัน ตั้งแต่รูปแบบง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบมาตรฐานที่มีรูปแบบ และระบบการประเมินที่ซับซ้อน มีนโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารในแต่ละองค์กร มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการประเมินผล ดังนี้

สมหวัง พริยานุวัฒน์ (2541) กล่าวว่าไว้ว่า การประเมินผล หมายถึงกระบวนการใช้ดุลยพินิจ (Judgement) และ/หรือค่านิยมและข้อจำกัดต่าง ๆ ในการพิจารณาตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยการเปรียบเทียบผลที่วัดได้กับเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การประเมินจึงประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองส่วนคือการวัด และดุลยพินิจ

สุวกิจ ศรีปิตดา (2537 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) ให้ความหมายของการประเมินผลงานไว้ว่าการประเมินผลงานเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ควบคุมให้คนปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย เพราะว่าการประเมินผลงานเป็นการติดตามตรวจสอบดูว่า การทำงานของบุคคลหรือกลุ่มได้ผลทั้งในแง่ปริมาณ และคุณภาพอย่างไร โดยการเปรียบเทียบผลงานที่วัดได้กับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2538 อ้างถึงในสมชาติ แน่นอุดร, 2540) ให้ความหมายของการประเมินผลหมายถึงกระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ และระดับใดซึ่งก็คือการประเมินผลรวบยอด

William N. Dunn กล่าวว่าไว้ว่า การประเมินผล เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายว่าสามารถสนองตอบความต้องการของสังคม สนองคุณค่าของสังคมและแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่

Emil J. Posavac & Raymond G. Carey (1980 อ้างถึงในสุรนาท ขมะณรงค์, 2540) ให้ความหมายของการประเมินนโยบายไว้ว่า การประเมินผลเป็นการใช้วิธีการหลายวิธี และทักษะหลาย ๆ ด้าน เพื่อที่จะตกลงใจว่านโยบายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นหรือไม่ ควรจะใช้หรือไม่ ดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่ ช่วยแก้ไขปัญหาตามที่มุ่งหวังไว้หรือไม่ แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลอาจแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการประเมินดังนี้

1) การประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision – oriented Evaluation) เป็นการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นกับสิ่งที่ควรจะเป็น และนำเสนอข้อมูลเหล่านี้ต่อผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจว่า จะดำเนินการต่อไปอย่างไร นักประเมินเป็นผู้เสนอสาระสำคัญอย่างรอบด้านเท่านั้น และจะไม่ตัดสินความสำเร็จ – ความล้มเหลว ความดี – ความไม่ดี หรือคุณค่าของสิ่งที่ประเมิน

2) การประเมินเพื่อตัดสินคุณค่า (Value – oriented Evaluation) เป็นการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่จะประเมินทั้งส่วนที่เป็นคุณค่าที่คาดหวังและที่ไม่ได้คาดหวัง นักประเมินจะมีส่วนอย่างมากต่อการระบุความสำเร็จ ความล้มเหลว ความดี ความไม่ดี หรือคุณค่าต่าง ๆ ของสิ่งที่ประเมินมากกว่าจะปล่อยให้ทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น พอสรุปได้ว่าการประเมินผล หมายถึงกระบวนการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลของการดำเนินงาน ตลอดจนมาตรการที่ใช้ควบคุมการทำงานของคนให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบหรืองานที่ได้รับมอบหมายโดยนำมาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่าได้ผลตามที่กำหนดไว้เพียงใด เพื่อจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไข

7.2 จุดมุ่งหมายของการประเมินผล

สมหวัง พิริยานุวัฒน์ (2541) กล่าวว่าไว้ว่า การประเมินผล มีจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการคือ

1) การประเมินรูปแบบ (Formative Evaluation) ได้แก่ การประเมินผลในระหว่างที่โครงการกำลังดำเนินการอยู่ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น โดยการใช้ข้อมูลย้อนกลับที่มีประโยชน์ต่อผู้ดำเนินงาน โครงการ และ 2) การประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) ได้แก่ การประเมินผลเมื่อโครงการสิ้นสุดลงเรียบร้อยแล้ว เพื่อประโยชน์ในการศึกษาคุณค่าของโครงการ และเพื่อการพิจารณาลักษณะที่ดีของโครงการไปใช้ในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันต่อไป

ศุวกิจ ศรีปัทมา (2537 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) กล่าวว่า การประเมินผล มีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อพัฒนากระบวนการทำงานให้ดีขึ้น 2) เพื่อตรวจสอบข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานเพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไข และ 3) เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและพิจารณาความดีความชอบ

7.3 ประโยชน์ของการประเมินผลงาน

สมชาติ เน้นอุดร (2540) กล่าวว่า ประโยชน์ของการประเมินผลงานคือ (1) ทำให้ทราบสถานภาพและสถานการณ์ในการดำเนินโครงการทุกขั้นตอน (2) ทำให้ทราบข้อดีและข้อบกพร่องของโครงการ (3) ประหยัดเวลางบประมาณ ทรัพยากรในการดำเนินงาน ทำให้ผู้รับผิดชอบโครงการทุกระดับทราบข้อมูลและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และ (4) เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้รับผิดชอบโครงการทุกระดับ เพราะการประเมินผลจะทำให้ทราบถึงผลสำเร็จหรือความล้มเหลว

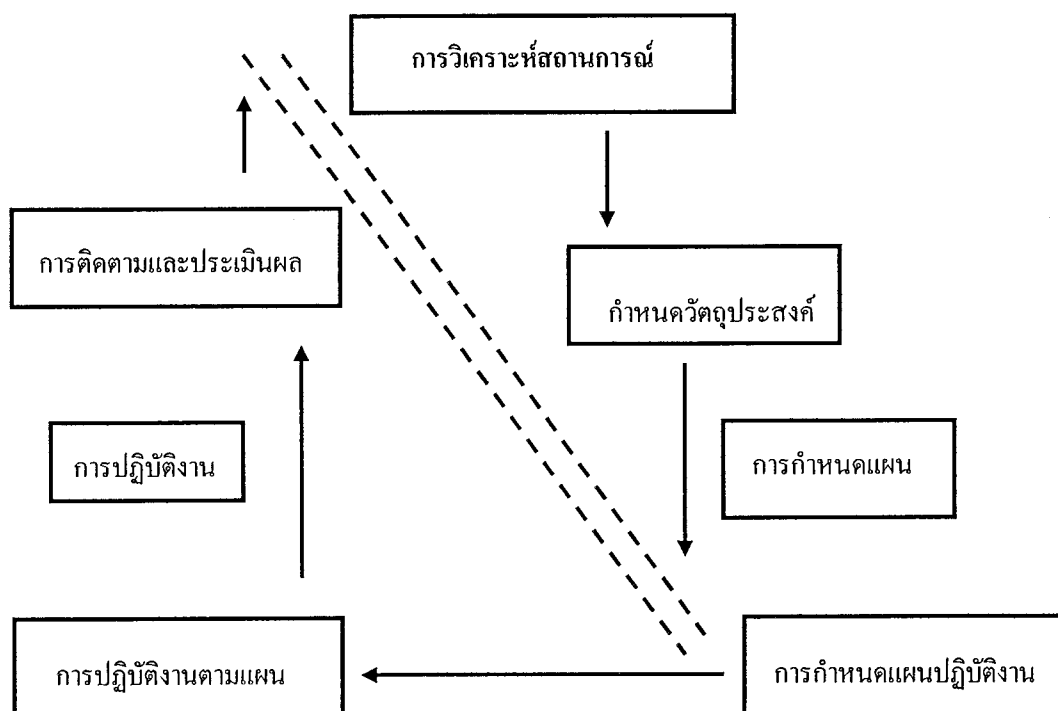
ยุพาพรรณ ศรีประเสริฐ (2545) กล่าวว่า ประโยชน์ของการประเมินผลงานให้ประโยชน์ทั้งต่อผู้ทำงาน ต่อองค์กร และผู้บังคับบัญชา คือ

- 1) ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้ว่าต้องทำอะไร มีปริมาณและคุณภาพแค่ไหน จึงจะเป็นไปตามมาตรฐานและตนเองทำได้มาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
 - 2) ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาวางแผน และจัดฝึกอบรมได้อย่างถูกต้อง
 - 3) ทำให้ทราบว่าผู้ที่ปฏิบัติงานได้ดี มีคุณสมบัติ มีความรู้ และความสามารถพอที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นแก่ผู้ใดบ้าง
 - 4) ทำให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจกันดี และช่วยให้มีการปรับปรุงการทำงาน
 - 5) ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดระดับขีดความสามารถที่ทุกคนยอมรับได้ด้วย
- ความยุติธรรม

จุมพล สวัสดิการ (2520 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) กล่าวว่า ประโยชน์ของการประเมินผลงาน มีดังนี้

- 1) เพื่อปรับปรุงนโยบาย หรือวัตถุประสงค์
- 2) เพื่อประเมินว่างานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่
- 3) เพื่อประเมินว่างานคุ้มค่าหรือไม่
- 4) เพื่อดูว่างานได้มาตรฐานหรือไม่
- 5) เพื่อนำไปปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น

ดังนั้น จากการศึกษาจึงสรุปได้ว่า ประโยชน์ของการประเมินผลงาน ทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการพัฒนาเพื่อที่จะนำไปปรับปรุงแก้ไข ปัญหาอุปสรรคได้อย่างถูกต้อง และสามารถเทียบผลสำเร็จของงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และการประเมินผลมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้โครงการ/แผนงานหรืองานที่จะดำเนินการหรือกำลังดำเนินการอยู่มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติงานตามแผนและการติดตามประเมินผลจึงมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันไปในลักษณะวงจร ดังแผนภาพที่ 11



ภาพที่ 11 ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนกับการประเมินผล
ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2542

7.4 หลักการและรูปแบบการประเมินผลงาน

หลักการที่ควรยึดถือในการประเมินผลงานมีดังต่อไปนี้ คือ อยู่บนรากฐานของความเป็นจริง ตรงกับจุดหมายของงานที่ทำ วัดผลหลาย ๆ ด้าน วัดผลหลาย ๆ แบบ วัดผลการวิเคราะห์ที่ได้มาจากข้อมูลเบื้องต้น วัดผลโดยสมมติความยืดหยุ่นพอสมควร ใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน และต้องง่ายต่อความเข้าใจในเชิงปฏิบัติงาน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 อ้างถึงใน อารัตินันท์ พงษ์โสภณ, 2545) กำหนดรูปแบบการประเมินผลออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การประเมินผลตนเอง คือการประเมินผลที่เป็นกระบวนการก่อให้เกิดสารสนเทศในการปรับปรุงแผนหรืองาน/โครงการ และสารสนเทศในการตัดสินใจตัดสินผลสัมฤทธิ์ของแผนหรืองาน/โครงการ การประเมินผลตนเองแบ่งออกเป็น 3 ระยะคือ

1.1) การประเมินผลก่อนการดำเนินการ (Project Evaluation) เป็นการประเมินขั้นวางแผนโดยกระทำเป็น 2 แนวทางดังนี้

(1) การตัดสินใจเริ่มทำงาน/โครงการ อันได้แก่กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อค้นหาความต้องการเกี่ยวกับโครงการ โดยการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ความสำคัญของปัญหา วิธีดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาผลตอบแทนหรือผลที่ได้จากการดำเนินงาน ความพร้อมของทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ อาคารสถานที่ ตลอดจนระบบการจัดการของงาน/โครงการ

(2) การประเมินร่างงาน / โครงการ หรือมีกนิยมเรียกว่า การวิเคราะห์โครงการซึ่ง เป็นความพยายามตอบคำถามว่างาน / โครงการ เหมาะสมหรือยัง ควรปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง ควรอนุมัติ ให้ดำเนินการหรือไม่

1.2) การประเมินผลระหว่างการค้าเนินการ (On-Going Evaluation) เป็นการประเมิน ความก้าวหน้าของโครงการ (Formative Evaluation) ซึ่งกระทำควบคู่กับการดำเนินงาน/โครงการ เพื่อศึกษาว่ามี ปัญหาหรืออุปสรรค ในการดำเนินงานแต่ละช่วงหรือไม่และจะต้องแก้ไขอย่างไร โดยเฉพาะการค้าเนินงาน ในช่วงต่อไป

1.3) การประเมินผลเมื่อเสร็จสิ้นงาน/โครงการ (Summative Evaluation) เป็นการ ประเมินผลเมื่อแผนสิ้นสุด งาน/โครงการเสร็จสิ้น หรือครบกำหนดระยะเวลาหนึ่ง เช่น ระยะเวลาหนึ่งปีหรือ สิ้นปีงบประมาณ เป็นการประเมินผลรวมสรุปว่า เมื่อได้ดำเนินงาน/โครงการเสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ แล้วได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

2) การประเมินผลโดยหน่วยเหนือหรือหน่วยงานอื่น เป็นการประเมินผลที่เน้นการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของแผนหรืองาน/โครงการ เพื่อตรวจสอบว่าแผนหรืองาน/โครงการประสบผลสำเร็จเพียงใดโดย พิจารณาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของผลผลิตเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของแผนหรืองาน/โครงการ ที่ กำหนดไว้ ผลการประเมินจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจว่าควรยุติงาน/โครงการ ต่อไป หรือควรบูรณงาน/ โครงการ นั้นเข้ากับงานประจำ หรือเปลี่ยนสภาพจากโครงการเป็นงานประจำ หรือควรปรับปรุงงาน/โครงการ อย่างไรถ้าต้องดำเนินงานในปีต่อไป

7.5 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2543) กล่าวว่า ีว่า การประเมินการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) เป็นกระบวนการที่องค์การประเมินการปฏิบัติงาน หากทำได้อย่างถูกต้อง พนักงาน ผู้บริหาร ตลอดจนองค์กรจะ ได้รับประโยชน์สูงสุด ส่วนผู้บริหารและหัวหน้าต้องการประเมินการปฏิบัติงานก็เพื่อจะรู้ว่ามีส่วนใดบ้างต้องทำ ผลสะท้อนกลับที่เป็นรายละเอียดและเฉพาะเจาะจง สามารถที่จะใช้เป็นเครื่องชี้แนะที่ดีในการปฏิบัติงานของ พนักงานและความต้องการในการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลสะท้อนกลับจะช่วยให้ผู้บริหารใช้ในการ พิจารณาเปรียบเทียบผลของการปฏิบัติงานกับมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้ผู้บริหารนำไปปรับปรุงการ ปฏิบัติงานของพนักงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นผลสะท้อนกลับของการปฏิบัติงานที่สามารถนำมาแก้ไข การปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสม รวมถึงการปฏิบัติงานในอนาคต กล่าวคือ สามารถช่วยวางเป้าหมายและ แนวทางกำหนดพฤติกรรมการปฏิบัติงานในอนาคต ช่วยในการบริหารจัดการองค์กรให้ดีขึ้น ระบบการประเมิน ยังช่วยให้สามารถเผชิญกับปัญหาได้ การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นระบบการประเมินบุคคลอันเกี่ยวกับ ผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เพื่อการตัดสินใจ วินิจฉัย ปรับปรุง ส่งเสริม และพัฒนา พนักงานให้มีคุณภาพมากขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเห็นช่องทางความก้าวหน้า ซึ่งจะส่งผลให้ องค์การเจริญเติบโต (อลงกรณ์ มีสุทธา, 2542) การประเมินผลการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์หลายประการดังนี้

1) เพื่อทราบผลการปฏิบัติงานของพนักงาน สามารถช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้ว่า พนักงานคนไหน มีค่าควรแก่การปฏิบัติงานต่อไปในตำแหน่งเดิม หรือมีค่าควรให้ความชอบหรือไม่

2) เพื่อทราบจุดเด่นหรือจุดด้อยของพนักงาน ผลการประเมินสามารถระบุจุดเด่นและจุดด้อยของพนักงาน เพื่อส่งเสริม พัฒนา และพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน ต่อไป

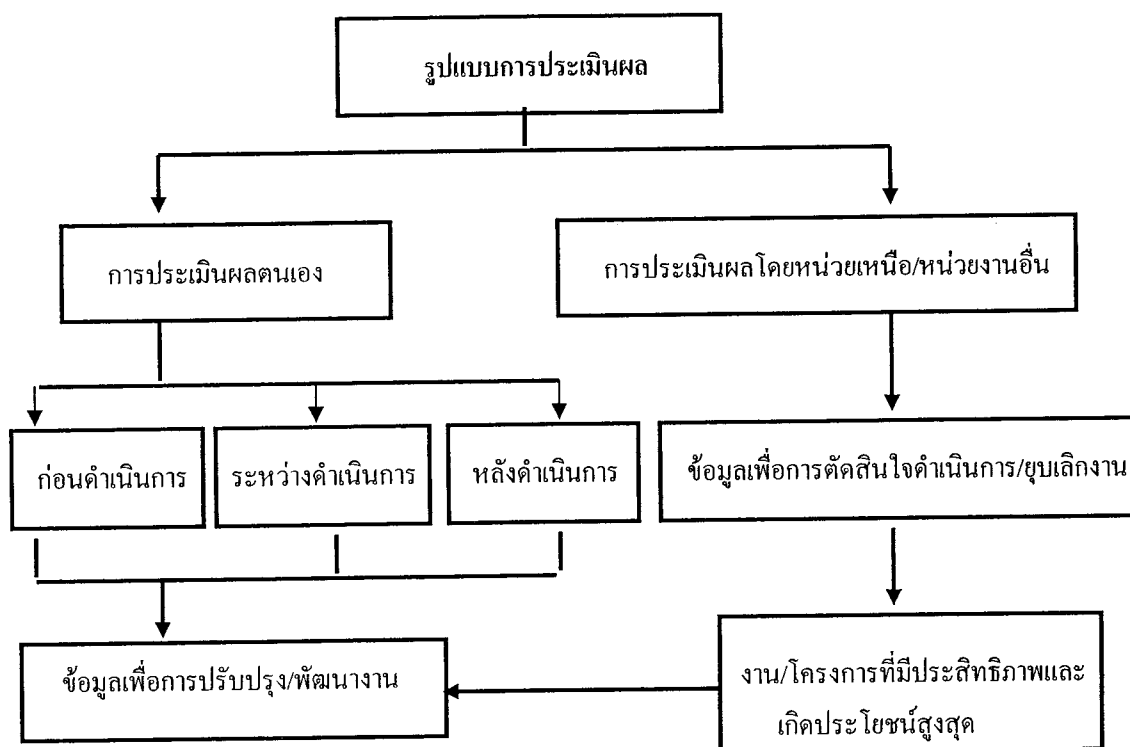
3) เพื่อทราบคุณสมบัติที่จำเป็นในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นว่าพนักงานผู้นั้นพร้อมที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้รับผิดชอบสูงขึ้น

4) เพื่อทราบระดับศักยภาพของพนักงาน การประเมินการปฏิบัติงานจะช่วยให้ทราบระดับความสามารถ ที่แฝงของพนักงาน ซึ่งนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ให้ได้อย่างเต็มที่

5) เพื่อเสริมสร้างและรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับพนักงาน การปรึกษาหารือกันในการแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ย่อมนำมา ซึ่งความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน

6) เพื่อเสริมสร้างและรักษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร วัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งในการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานก็คือ การนำเอาการประเมินไป ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น และรักษาระดับของผลการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับที่ต้องการเสมอ

ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระบบการประเมินบุคคลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตัดสินใจ เพื่อพัฒนางานให้มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และทำให้องค์กรเจริญก้าวหน้า เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาในครั้ง นี้ การประเมินผลจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานงาน เพราะเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานของงานในการจัดทำงบประมาณ ดังรูปแบบการประเมินผล ดังแผนภาพที่ 12



ภาพที่ 12 แสดงรูปแบบการประเมินผล

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540

8. โครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน

8.1 โครงสร้างองค์กร

การบริหารงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2541 ระบุว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ และสนับสนุนการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย มีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมาย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2541) มหาวิทยาลัยมีโครงสร้างองค์กร และการแบ่งส่วนราชการเป็นคณะ/ สำนัก/ ศูนย์/ สถาบัน หน่วยงานในกำกับ/หน่วยงานภายใน จำนวนทั้งสิ้น 17 คณะ 1 วิทยาเขต 3 สำนัก 3 ศูนย์ และ 1 สถาบัน ดังนี้ :-

1. คณะวิชาแบ่งออกเป็น 17 คณะวิชาและ 1 วิทยาเขต ประกอบด้วย
 - 1.1) คณะเกษตรศาสตร์
 - 1.2) คณะวิศวกรรมศาสตร์
 - 1.3) คณะวิทยาศาสตร์
 - 1.4) คณะเทคโนโลยี
 - 1.5) คณะสัตวแพทยศาสตร์

- 1.6) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
- 1.7) คณะแพทยศาสตร์
- 1.8) คณะเภสัชศาสตร์
- 1.9) คณะทันตแพทยศาสตร์
- 1.10) คณะเทคนิคการแพทย์
- 1.11) คณะพยาบาลศาสตร์
- 1.12) คณะสาธารณสุขศาสตร์
- 1.13) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
- 1.14) คณะศึกษาศาสตร์
- 1.15) คณะศิลปกรรมศาสตร์
- 1.16) คณะวิทยาการจัดการ
- 1.17) บัณฑิตวิทยาลัย
- 1.18) วิทยาเขตหนองคาย

2. ศูนย์ สถาบัน สำนัก เป็นหน่วยงานสนับสนุนวิชาการ (มีฐานะเทียบเท่าคณะ) จำนวน 7 หน่วยงาน ประกอบด้วย

- 2.1) ศูนย์คอมพิวเตอร์
- 2.2) ศูนย์บริการวิชาการ
- 2.3) ศูนย์หัวใจสิริกิติ์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 2.4) สถาบันวิจัยและพัฒนา
- 2.5) สำนักวิทยบริการ
- 2.6) สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ
- 2.7) สำนักบริหารการวิจัย

3. สำนักงานอธิการบดี เป็นหน่วยงานสนับสนุนการบริหาร ประกอบด้วย 7 กอง และ 1 หน่วยงาน คือ

- 2.1) กองกลาง
- 2.2) กองการเจ้าหน้าที่
- 2.3) กองกิจการนักศึกษา
- 2.4) กองคลัง
- 2.5) กองบริการการศึกษา
- 2.6) กองแผนงาน
- 2.7) กองอาคารและสถานที่
- 2.8) หน่วยตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในกำกับและหน่วยงานภายใน จำนวน 10 หน่วยงานคือ (1) สำนักวัฒนธรรม (2) สถาบันสันติศึกษา (3) สำนักงานประเมินและประกันคุณภาพ (4) สถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง (5) สำนักงานจัดการทรัพย์สิน (6) สำนักนวัตกรรมการเรียนการสอน (7) สถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (8) สำนักงานอำนวยการเพื่อนำมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ (ส.อมก.) (9) สำนักวิเทศสัมพันธ์ และ (10) วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาการจัดการ (MBA.)

8.2 การจัดทำงานงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้ระบบการจัดทำงานงบประมาณ โดยกำหนดโครงสร้างองค์กรตามผลผลิต 9 ด้าน คือ 1) ผลผลิตผู้สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2) ผลผลิตผู้สำเร็จการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ 3) ผลผลิตผู้สำเร็จการศึกษาด้านสังคมศาสตร์ 4) ผลผลิตผลงานให้บริการรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพเพื่อการวิจัย 5) ผลผลิตผลงานการให้บริการวิชาการ 6) ผลผลิตผลงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 7) ผลผลิตผลงานวิจัยเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยี 8) ผลผลิตผลงานวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ 9) ผลผลิตผู้สำเร็จการศึกษาดำเนินโครงการเร่งรัดผลิตบัณฑิตสาขาวิชาที่ขาดแคลน การบริหารวิธีการงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น มีขั้นตอนการปฏิบัติที่สำคัญจำแนกได้ 3 ขั้นตอนคือ

ก. **ขั้นจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation)** มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ แผนงบประมาณ พร้อมกับจัดทำคำของบประมาณ ดังนี้

1) กองแผนงานจัดเตรียมข้อมูล สารสนเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและงบประมาณ เช่น แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนนโยบายของผู้บริหาร แผนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ แผนนโยบายของรัฐบาล ฯลฯ

2) กองแผนงาน การวิเคราะห์/สังเคราะห์นโยบายของรัฐบาล แผนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ แผนนโยบายตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี แผนนโยบายของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตลอดจนการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและปัญหาของมหาวิทยาลัยขอนแก่นในภาพรวม หลังจากนั้นจึงดำเนินการยกร่างแผนนโยบายของแผนปฏิบัติราชการประจำปี

3) กองแผนงานนำเสนอร่างนโยบายแผนปฏิบัติราชการประจำปีต่อคณะกรรมการแผนและสารสนเทศและนำเสนอที่ประชุมคณะบดีเพื่อให้ความเห็นชอบ และกองแผนงานจัดประชุมชี้แจงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีแก่คณะ/หน่วยงาน เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อไป

4) คณะ/หน่วยงาน จัดทำร่างแผนในทุกผลผลิต/กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการประจำคณะ/หน่วยงาน แล้วส่งร่างไปให้กองแผนงานเพื่อรวบรวม

5) กองแผนงานสรุป รวบรวม ตรวจสอบ แยกเอกสารของคณะ/หน่วยงาน ตามผลผลิต กิจกรรม และศึกษาวิเคราะห์แผนปฏิบัติราชการประจำปี ตามแผนนโยบายของแผนปฏิบัติราชการประจำปีนั้น แล้วสรุปนำเสนอแต่ละผลผลิต กิจกรรม ต่อคณะกรรมการแผนและสารสนเทศ เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณในแต่ละผลผลิต กิจกรรม กำหนดแนวทางพิจารณาโครงการใหม่ ทั้งก่อสร้างและรักษา ตังใหม่ รวมทั้งเสนอแนะและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้

6) คณะ/หน่วยงานพิจารณาปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการประจำปี และจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณในภาพรวมของผลผลิต กิจกรรม โดยเขียนรายละเอียดและเหตุผลคำชี้แจงของแต่ละรายการตามแบบฟอร์มการจัดทำงบประมาณ แล้วส่งไปยังกองแผนงาน

7) กองแผนงาน คณะทำงาน และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานงบประมาณ พิจารณาปรับปรุงวงเงินคำของบประมาณในยอดรวมของมหาวิทยาลัย

8) กองแผนงานส่งคำของบประมาณให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานงบประมาณ

ข. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

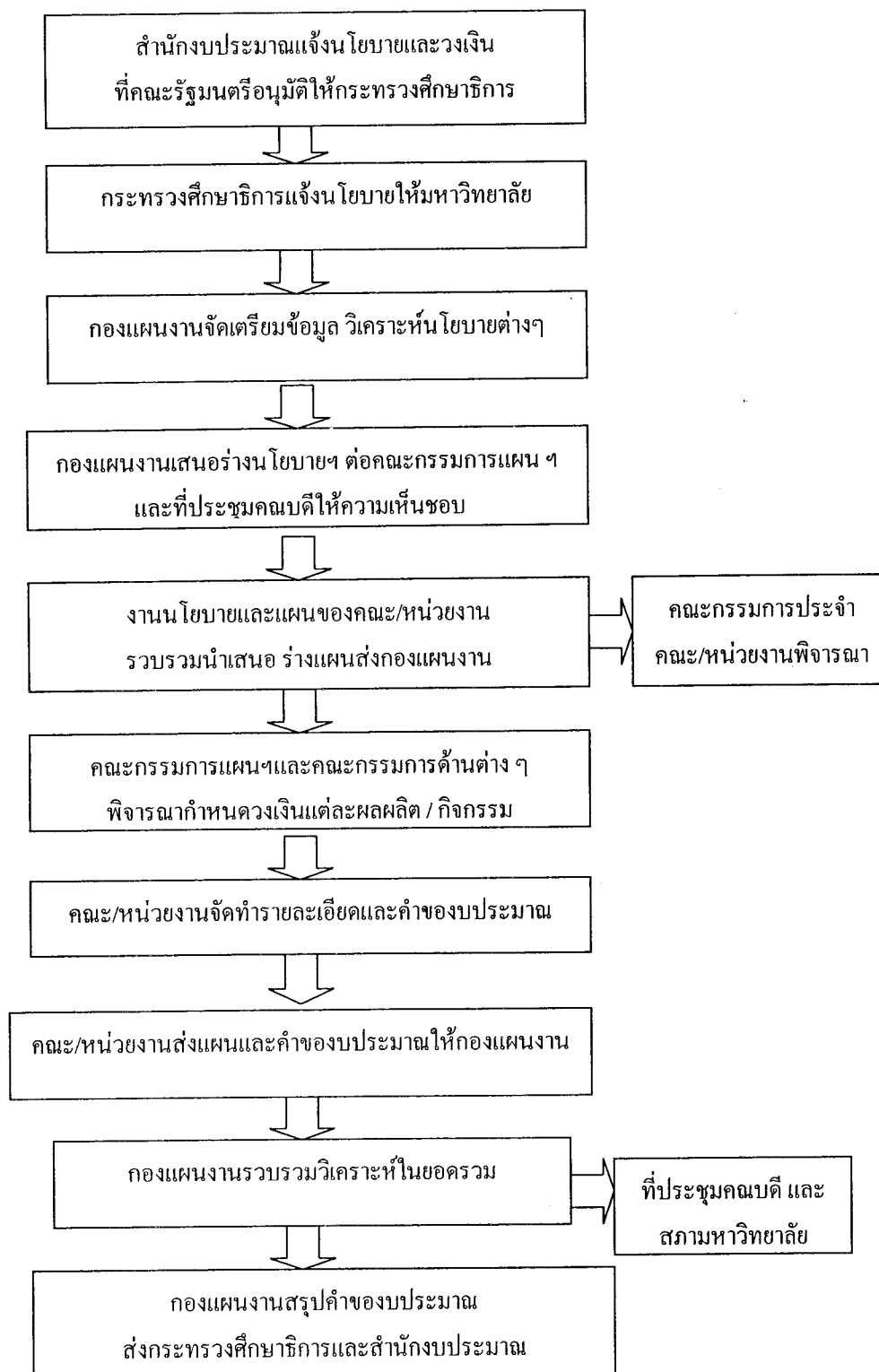
1) สำนักงานงบประมาณแจ้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้มหาวิทยาลัย หลังจากได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐบาล

2) มหาวิทยาลัยชี้แจงงบประมาณกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย และขอแปรญัตติงบประมาณ

3) สำนักงานงบประมาณแจ้งยอดให้มหาวิทยาลัยเมื่องบประมาณผ่านวาระที่ 3 แล้ว

ค. ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

1) กองคลังประสานกับหน่วยงาน ขออนุมัติและดำเนินการตามระเบียบเพื่อเบิกจ่ายเงิน คณะ/หน่วยงานดำเนินการจัดทำรายงานผลงานที่ได้ดำเนินการส่งหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อรวบรวมส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดแสดงกระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังแผนภาพที่ 13



ภาพที่ 13 แสดงกระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัยขอนแก่น
ที่มา : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2548

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นแนวทางเพื่อประกอบการวิจัย ดังต่อไปนี้

จารุวรรณ ศรีพงษ์พันธุ์กุล (2539) ได้ศึกษาและพัฒนากระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณแผ่นดินของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และเปรียบเทียบกับกาปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติจริงของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติกับระดับการปฏิบัติที่ควรจะเป็นของทัศนคติผู้เชี่ยวชาญใน 3 ขั้นคือ ขั้นวางแผนนโยบายและมาตรการงบประมาณ ขั้นนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติ และขั้นวิเคราะห์ค่าของงบประมาณในภาพรวม จากการศึกษาพบว่า

1) ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นต่อระดับการปฏิบัติ ในกระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณแผ่นดินด้านการวางแผน ด้านการจัดการ และด้านการควบคุม เน้นรายขั้นรวม 3 ด้าน ในขั้นการวางแผนนโยบายและมาตรการงบประมาณ ขั้นนำนโยบายและมาตรการงบประมาณไปปฏิบัติ และขั้นวิเคราะห์ค่าของงบประมาณในภาพรวม เป็นรายขั้นและรวม 3 ขั้นว่าควรอยู่ในระดับมาก

2) ผู้บริหารมีความเห็นต่อระดับการปฏิบัติในกระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณแผ่นดินด้านการวางแผน ในขั้นวางแผนนโยบายและมาตรการงบประมาณ และด้านการจัดการในขั้นวิเคราะห์ค่าของงบประมาณในภาพรวมว่าได้ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับมาก ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับระดับการปฏิบัติที่ควรจะเป็นของทัศนคติของผู้เชี่ยวชาญ ส่วนด้านการจัดการและด้านการควบคุมในขั้นวางแผนนโยบายและมาตรการงบประมาณ และด้านการวางแผนและด้านการควบคุม ในขั้นวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ ในภาพรวมว่าได้ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งต่ำกว่าระดับการปฏิบัติที่ควรจะเป็นของทัศนคติผู้เชี่ยวชาญ

3) ผู้ปฏิบัติมีความเห็นต่อระดับการปฏิบัติ ในกระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณแผ่นดินด้านการวางแผน ด้านการจัดการ และด้านการควบคุมในขั้นนำนโยบายและมาตรการงบประมาณไปปฏิบัติว่าปฏิบัติจริงและอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งต่ำกว่าระดับการปฏิบัติที่ควรจะเป็นของทัศนคติผู้เชี่ยวชาญ

จุฑามาส สุโรจน์ (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน : กรณีศึกษาสำนักงานปกครอง ผลการวิจัยพบว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มาตรฐานที่ 1 การวางแผนงบประมาณมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์การดำเนินงาน ตัวชี้วัดเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) และเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณภายในให้แก่หน่วยงานย่อย มาตรฐานที่ 2 การคำนวณต้นทุนกิจกรรมยังไม่ได้มีการดำเนินการเนื่องจากเป็นองค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่อยู่ระหว่างการจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติและตัวชี้วัดที่ชัดเจน มาตรฐานที่ 4 การบริหารการเงินและควบคุมงบประมาณได้มีการดำเนินการจัดทำระบบบัญชีแบบคงค้าง (Accrual Basis) มาตรฐานที่ 5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการเป็นการรายงานเหมือนส่วนราชการทั่ว ๆ ไป คือ รายงานการเงินแต่ยังไม่มีการรายงานทางการเงินตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มาตรฐานที่ 6 การบริหารสินทรัพย์ มีการวางแผนกำหนดความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ และจัดทำทะเบียนคุมทรัพย์สินไว้เรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างการพัฒนาฐานข้อมูลสินทรัพย์ และมาตรฐานที่ 7 การตรวจสอบภายในมีการจัดตั้งผู้ตรวจสอบภายในเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน ข้อเสนอแนะต้องมีการจัดระบบการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีระเบียบ ข้อบังคับและมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน และต้องมีการเตรียมความพร้อมด้าน

บุคลากรทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ โดยการพัฒนาฝึกอบรมให้มีความรู้ ทักษะ และมีความเข้าใจถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เนื่องจากการจัดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ทางด้านแนวคิดและวิธีปฏิบัติ ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนาเพิ่มทักษะ และฝึกอบรมแก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2546) ได้ทำการศึกษา “การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” ของกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข พบว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำให้มีการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบและประสบความสำเร็จ นั้น ผู้บริหารจะต้องเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงและต้องจัดให้มีกระบวนการติดต่อสื่อสารเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจ รับรู้ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน และผลลัพธ์ เพื่อให้เกิดทัศนคติและพฤติกรรมของความร่วมมือ ร่วมใจในการพัฒนา มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาสมรรถนะบุคคลอย่างต่อเนื่อง และมีกลไกในการประสานการเรียนรู้ให้บุคลากรสามารถนำประสบการณ์ไปประยุกต์ใช้ในการทำงานจริงได้

มานะ จุ้ยสกุล (2539) ศึกษาเรื่อง “กระบวนการวางแผนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 1” ผลการศึกษาพบว่า

- 1) ขั้นตอนการวางแผน องค์การที่ทำหน้าที่การวางแผนได้แก่ ฝ่ายวางแผนและงบประมาณ และคณะกรรมการจัดทำแผน บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน มีการจัดทำปฏิทินการวางแผน มีการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการวางแผน และมีปัญหาเรื่องบุคลากรไม่เพียงพอมากที่สุด
- 2) ขั้นตอนการวางแผน มีการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการและเป้าหมาย มีการจัดทำและวิเคราะห์งาน/โครงการ ก่อนประมวลเข้าแผน มีการกำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน/โครงการ โดยสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ มีการจัดทำแผนทั้งหมด 3 ประเภทคือ แผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี และมีปัญหาเรื่องการเขียนงาน/โครงการ ไม่ตอบสนองนโยบายและปัญหาเท่าที่ควรมากที่สุด
- 3) ขั้นตอนนำไปปฏิบัติ มีการเตรียมการเพื่อการดำเนินการคือ เตรียมบุคลากรโดยการประชุมและจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงาน มีการนิเทศงาน ควบคุม กำกับ และมีปัญหาเรื่องโครงการตามสภาพ และปัญหาของจังหวัดไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากที่สุด
- 4) ขั้นตอนติดตามประเมินผล มีการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดงาน/โครงการโดยผู้รับผิดชอบงาน/โครงการเป็นผู้ประเมิน ฝ่ายแผนงานและงบประมาณเป็นผู้รวบรวมสรุป มีการรายงานผลการประเมินไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการนำผลการประเมินมาใช้ในการวางแผนครั้งต่อไป และมีปัญหาเรื่องวิธีการประเมินยังไม่เหมาะสมมากที่สุด

พัชรวดี แพร่ตกุล (2528 อ้างถึงในนงนุช ฤทธิศร, 2545) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ : การศึกษาเฉพาะกรณี ผลการวิจัยพบว่า ขาดการแปลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษามาเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปี ขาดการวางแผนใช้จ่ายเงินประจำปีที่มีประสิทธิภาพระเบียบการบริหารงบประมาณไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการบริหารงานและวิธีการที่เหมาะสมที่จะใช้ในการพิจารณาคัดสินใจจัดสรรงบประมาณ ขาดนโยบายที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงานที่

ชัดเจน ขาดการวางแผนและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีทำให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะนำมาใช้ในการจัดระบบข้อมูล

พิสิษฐ์ ชัยดิเรก (2542) ได้ศึกษาแนวทางในการจัดเตรียมและการบริหารงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ระหว่างปี พ.ศ 2535 – 2539 ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามงบประมาณ หน่วยงานควรให้บุคลากรที่ดูแลและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณ ติดตามและเร่งรัดการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย และควรมีการติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น

พรศิริ ศรีโพธิ์งาม (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่อรม จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการจัดเตรียมงบประมาณคือการกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผน ขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน มีปัญหาการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และไม่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าโครงการคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่

ปกรณ์ บุรณปกรณ์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบ ขอบข่าย และระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณดี แต่ผู้บริหารยังไม่เข้าใจในระเบียบปฏิบัติและไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณประจำปี ดังนั้นควรปรับปรุงขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณประจำปีโดยให้มีการจัดทำแผนงาน/โครงการ พร้อมจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณ การให้ความรู้และการอบรมแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณอย่างถูกต้อง ผู้บริหารควรมีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณอย่างดี ควรมีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการ เพื่อให้มีการตรวจสอบได้ง่าย

ประทุม สนธิรักษ์ (2534) อ้างถึงในอารักษ์ พงษ์โสภา, 2545) ได้ศึกษาเรื่อง “สภาพและปัญหาการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ” ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาพการบริหารงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับปานกลาง

2) ปัญหาการบริหารงบประมาณ ตามทัศนะของผู้บริหารทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับน้อยปัญหาระบบการบริหารงบประมาณ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคมีระดับทัศนะสูงกว่าของผู้บริหารส่วนกลาง

มยุรี ทิพย์สิงห์ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบบริหารงบประมาณ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น” ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างการบริหารเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเฉพาะเจาะจง ทำให้โครงสร้างที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายกำลังไปใช้ตามภาระงานที่มีอยู่ และอัตรากำลังที่มีอยู่ไม่สามารถช่วยงานข้ามสายงานกัน ได้ทำให้เกิดความล่าช้าในบางช่วง การเบิกจ่ายใช้เวลาค่อนข้างมากเนื่องจากมีงานซ้ำซ้อนกัน ส่วนพฤติกรรมของบุคคลพบว่า

ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนไม่มีคุณภาพ และระบบการบริหารงานไม่สามารถเอาผิดหรือเอาคนออกจากงานได้ จึงทำให้งานโดยรวมล่าช้าและบุคลากรที่ดีและมีคุณภาพเกิดความท้อแท้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

นาฎชฎา อริญนารถ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง"สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น"ผลการวิจัยพบว่า

1) สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.1) ปัญหาด้านระบบงบประมาณ พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการวางแผน ระบบข้อมูลและเครื่องมือ ปัญหาที่พบว่าอยู่ในระดับมากคือ ระบบข้อมูลตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ ซึ่งในปัจจุบันมหาวิทยาลัยขาดฐานข้อมูลรวมที่ชัดเจน ขาดการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ผู้พัฒนาระบบฐานข้อมูลไม่มีความชำนาญเพียงพอ และผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในการดำเนินการ

1.2) ปัญหาด้านองค์กรงบประมาณ พบว่ามีปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างขององค์กรที่มีหน่วยงานจำนวนมากมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว มีระเบียบข้อบังคับและขั้นตอนมาก ทำให้งานเกิดความล่าช้าขาดความคล่องตัว ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจทางการบริหาร วิทยทัศน์ของผู้บริหาร และการได้มาของผู้บริหารทุกระดับ

1.3) ปัญหาด้านบุคลากรพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ ศักยภาพ ทักษะ และการประสานงาน เป็นปัญหาโดยรวมของบุคลากรทุกระดับ ซึ่งยังขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การกำหนดตำแหน่งตามสายงานทำให้ยากต่อการจัดคนให้เหมาะสมกับงาน รวมทั้งระบบค่าตอบแทนที่ไม่เป็นแรงกระตุ้นสำหรับผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่

2) การปรับปรุงการบริหารวิธีการงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

2.1) ด้านบุคลากร มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรจัดให้มีแผนและหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ สำหรับผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งบริหารควรเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมที่ให้ความรู้เรื่องนโยบาย แผนการงบประมาณ และการบริหารการเงินการคลัง ปรับโครงสร้างการทำงานให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ ระบบค่าตอบแทนควรมีความชัดเจนและยุติธรรม รวมทั้งวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหาร

2.2) ด้านระบบข้อมูล มหาวิทยาลัยขอนแก่นควรวางแผนการจัดทำระบบข้อมูลอย่างเป็นระบบ จัดและพัฒนาาระบบเครือข่ายสารสนเทศให้เป็นระบบที่เชื่อมโยงกันทั่วทั้งองค์กร โดยให้ศูนย์คอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นศูนย์สารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการบริหารงานและกระตุ้นใจเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2.3) ด้านโครงสร้าง การปรับปรุงรูปแบบการทำงานโดยรวมฝ่ายบริหารและฝ่ายนโยบายเป็นฝ่ายเดียวกัน เพื่อให้การบริหารและการวางแผนงบประมาณมีความคล่องตัวและรวดเร็ว ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนการจัดวางระบบการเงินการคลังควรเป็นระบบเดียวกันทั้งมหาวิทยาลัย จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้เป็นบรรทัดฐานและปรับปรุงระบบตรวจสอบภายในให้เป็นการตรวจสอบโดยประเมินผลงาน เมื่องบประมาณได้รับอนุมัติและประกาศใช้แล้วควรอนุมัติเงินประจำงวดให้มหาวิทยาลัยบริหารจัดการโดยตรงโดยไม่ต้องจัดทำคำขอผ่านคลังจังหวัด ซึ่งจะช่วยให้ลดขั้นตอน เวลา และบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่

ธงชัย กิติคุณานนท์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง "กรรมการปกครองกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน" ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านโครงสร้างของกรม จะต้องมีการปรับโครงสร้างแผนงานใหม่ ตลอดจนปรับโครงสร้างด้านอัตรากำลังให้สอดคล้องและเหมาะสม ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานภายในกรม หรือภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง ด้านบุคลากรต้องสร้างการเรียนรู้และทำความเข้าใจให้แก่บุคลากรปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรม มีการอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สร้างการมีส่วนร่วม (Involvement Participation) ให้เกิดแก่บุคลากรทุกชั้นตอน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากรของกรมการปกครองกำหนดเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน ให้การยอมรับซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การลดความขัดแย้ง และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอันเกิดมาจากการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณในองค์กร อาจกล่าวได้ว่าการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมมาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จำเป็นต้องมีรากฐานจาก **การริเริ่ม รับรู้ ยอมรับ และร่วมมือ**

สุรศักดิ์ เกตุสุภา (2537 อ้างถึงในอารีลักษณ์ พงษ์โสภา, 2545) ได้ศึกษาเรื่อง "กระบวนการงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงบประมาณ กรณีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12" ผลการศึกษาพบว่า หลังจากการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีแล้ว กระบวนการปฏิบัติตามแผนประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ดำเนินการโดยได้จัดให้มีการประชุมซักซ้อมความเข้าใจในรายละเอียดของแผนปฏิบัติการ ขั้นตอนการดำเนินงานและดำเนินการมอบหมายอำนาจหน้าที่ รวมทั้งชี้แจงบทบาทการปฏิบัติงาน ตลอดจนจัดเตรียมทรัพยากรทางการบริหารให้พร้อมก่อนลงมือปฏิบัติ ในขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการได้จัดให้มีคณะทำงานติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน จัดควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงาน และการเบิกจ่ายงบประมาณ จัดระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ดำเนินการประเมินผลตามระยะเวลาในแผนควบคุมกำกับ และนำผลการรายงานมาประเมินผลเพื่อพิจารณาในการปรับแผนการทำงาน

สรรรชนา คำชู (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณองค์การในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรณีศึกษาการหารายได้ จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า วงจรงบประมาณ และการดำเนินงานขององค์กรในกำกับสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เนื่องจากถูกกำหนดกรอบโครงสร้างโดยสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นองค์กรในกำกับมหาวิทยาลัย แม้จะมีระเบียบการบริหารภายในเป็นของตนเองได้ ทั้งระเบียบการบริหารงานว่าด้วยการเงินและการบัญชี ระเบียบว่าด้วยการพัสดุเงินรายได้ แต่เมื่อประกาศใช้แล้ว ทำให้การบริหารงบประมาณขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย เนื่องจากถูกกำหนดกรอบโครงสร้างโดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติงบประมาณประจำปี อย่างไรก็ตาม พบว่า การบริหารงบประมาณภายในองค์กรเกิดความสะดวก และคล่องตัวในการบริหารงานพอสมควร เนื่องจากระเบียบเหล่านั้นได้เปิดกว้าง ให้ผู้อำนวยการองค์กรในกำกับได้ใช้อำนาจในการบริหารงบประมาณรายในองค์กร การวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานภายในหน่วยงานของตนเองค่อนข้างมาก และหารายได้ด้วยตนเองในการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อให้องค์กรสามารถเลี้ยงตนเองได้

ส่วนปัญหาและอุปสรรคของการจัดการรายได้ขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) ปัญหาและอุปสรรคในทางเศรษฐกิจเนื่องจากในสภามหาวิทยาลัยปัจจุบัน สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยภาพรวมต้องประสบกับปัญหา ดังนั้น หน่วยงานและบุคลากรภายนอกที่เคยใช้

บริการขององค์กรจึงถูกจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ทำให้การให้บริการขององค์กรในกำกับต่อหน่วยงาน และ บุคคลภายนอกพลอยได้ผลกระทบกระเทือนไปด้วย 2) ปัญหาภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ผู้บริหารทุกระดับ ควรตระหนัก คือ ด้านของกฎระเบียบ ข้อบังคับ บทบาทขององค์กรที่มีต่อมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นโยบายใน มหาวิทยาลัย เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบ หรือผู้บริหารระดับสูงตามวาระ องค์กรอาจต้องมีสภาพความ ยืดหยุ่น ที่สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้เหมาะสมถึงความเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ระบบเงินเดือนและสวัสดิการที่ไม่จูงใจ ทำเล ที่ตั้งของอาคารสถานที่ เงินทุนในการดำเนินงานมีจำนวนจำกัด การไม่สามารถแยกต้นทุนและผลประโยชน์ให้ ชัดเจน 3) ปัญหาและอุปสรรคภายนอกในด้านความเข้าใจในการบริหารงานบุคคล มีข้อสงสัยในการ ดำเนินงานขององค์กร บุคคลภายนอกไม่ทราบบทบาทที่ชัดเจนขององค์กร องค์กรไม่เป็นนิติบุคคลจึงทำให้มี ปัญหาในเรื่องของการทำนิติกรรมสัญญากับหน่วยงานภายนอก การควบคุมการบริการขององค์กรในกำกับยัง ขาดมาตรฐานสากล และรวมทั้งขาดการติดตามผลที่ผู้รับบริการที่เคยมาใช้บริการกับองค์กร

สนธยา แก้วหาญ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจและความพร้อมในการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ด้านความรู้ ความเข้าใจ ในการ บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยภาพรวมผู้บริหารและหัวหน้าแผนงาน มีความรู้ ความเข้าใจอยู่ใน เกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 88.50) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านจากประเด็นย่อยทั้ง 7 ด้าน เรียงตามลำดับ พบว่าด้านที่มี ความรู้ ความเข้าใจสูงสุดคือ การบริหารสินทรัพย์ อยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 100) รองลงมาคือ การวางแผน งบประมาณ อยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 97.75) การตรวจสอบภายใน อยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 93.95) การ รายงานทางการเงินและผลการดำเนินการ อยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 91.80) การคำนวณต้นทุนกิจกรรม อยู่ใน เกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 89.85) การจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง อยู่ในเกณฑ์ดีมาก (ร้อยละ 81.77) และการบริหาร การเงินและการควบคุมงบประมาณ มีความรู้ ความเข้าใจ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (ร้อยละ 64.59) ตามลำดับ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การศึกษาพบว่า ผู้บริหารและหัวหน้างานได้ เสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญเรียงตามลำดับดังนี้ ลำดับแรก ครู – อาจารย์ทั่วไป ยังขาดความรู้ ความ เข้าใจ ในเรื่องการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คิดเป็นร้อยละ 23.52 ของผู้เสนอแนะ อันดับที่สอง มี 2 ประเด็นคือ การบริหารงบประมาณยังไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็น วิธีการที่ดี คิดเป็นร้อยละ 17.65

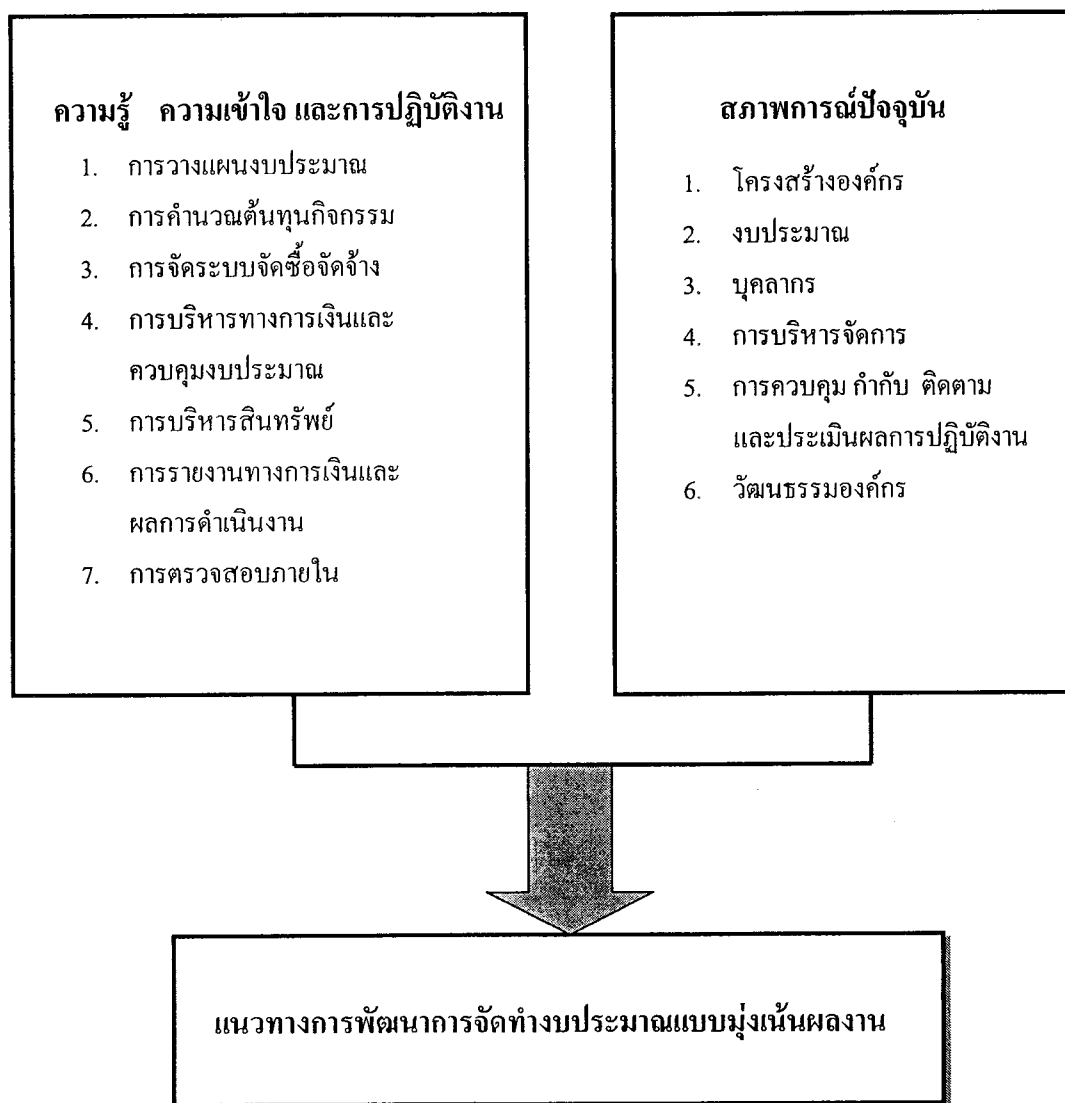
อภิชัย พันธเสน และคณะ (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ในระดับอุดมศึกษา ผลการวิจัยพบว่าการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกรณีศึกษาจากต่างประเทศ มี หลายประเทศที่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น มีรายงานว่าใช้ตัวชี้วัด และ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานช่วยแก้ปัญหาของอุดมศึกษาได้จริง การจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ของ ประเทศไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้กับสถาบันอุดมศึกษา บทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการ อุดมศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมและมีหลายข้อเสนอ สรุปได้ว่าข้อเสนอทั้งหมดเชื่อว่าการจัดสรรงบประมาณใน ฐานะยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะยกระดับมาตรฐาน คุณภาพ และปริมาณงานวิชาการที่ผลิตโดยสถาบันอุดมศึกษา ของไทยให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศมากขึ้น

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะพบว่า ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาต่างก็มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการจัดทำงบประมาณประจำปี พบว่าปัญหาและอุปสรรคทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง หากทุกหน่วยงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ความสำคัญก่อนโยกย้ายการบริหารงบประมาณในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณประจำปีโดยใช้หลักการ และแนวคิดการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานที่เป็นระบบ มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัด ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ความคาดหวังจากการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และวัฒนธรรมองค์กรมาเป็นกำหนด ย่อมส่งผลดีต่อการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ศึกษาได้นำมาบูรณาการ เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่อง “ความรู้ ความเข้าใจ และการปฏิบัติงานการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่น” จากการศึกษาค้นพบว่าการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ มีบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน และการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานก็มีวิธีการปฏิบัติที่มีความหลากหลาย ทั้งสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหา และอุปสรรค เพื่อให้มีการจัดทำงบประมาณดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร ผู้ศึกษานำไปพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังแผนภาพที่ 14

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)



ภาพที่ 14 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย “ความรู้ ความเข้าใจ และการปฏิบัติงาน
การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ”